CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS – ISCTE-IUL

RELATÓRIO FINAL DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL-MOÇAMBIQUE (2007-2010)

8 de Novembro de 2010

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS

IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.

AGRADECIMENTOS

O presente relatório de avaliação, embora responsabilidade da equipa do CEA, é o resultado de um trabalho onde estiveram envolvidos grande parte daqueles que em Portugal e em Moçambique participam a diversos níveis em acções da cooperação Portugal-Moçambique. A todos o CEA agradece a disponibilidade demonstrada, quer em termos da organização logística de todo o processo de avaliação, quer em termos das informações, esclarecimentos e comentários prestados em entrevistas, reuniões e workshops.

Em Moçambique, o CEA agradece as contribuições dos representantes do Governo moçambicano, dos representantes dos vários ministérios moçambicanos e os dos restantes parceiros dos diversos institutos de investigação, universidades, associações e ONG, destacando a valia e fiabilidade das informações fornecidas.

Em Portugal, na impossibilidade de mencionar todos, são devidos a todos os responsáveis e técnicos do IPAD e aos representantes dos ministérios portugueses, parceiros da cooperação e outros organismos pela promoção e pela sua participação no processo de avaliação.

Ao nível dos agentes da Cooperação Portuguesa, o CEA agradece sobretudo o apoio e envolvimento da Embaixada Portuguesa em Maputo, nomeadamente ao Ministro Conselheiro João Côrte-Real, ao Conselheiro Diogo Franco, ao ex-Conselheiro Fernando Carvalho e aos restantes Agentes da Cooperação em Moçambique. Os agradecimentos vão ainda para o Centro Cultural Português em Maputo e para os funcionários da Casa da Cooperação em Maputo.

Ao Cruzeiro do Sul, parceiro desta avaliação, o CEA agradece em especial o apoio e perícia do Doutor Luís Filipe Pereira bem como o apoio dos técnicos do Instituto.

Por fim, o CEA destaca a colaboração ao nível da gestão financeira e administrativa de Manuel Broco, prestável e do maior rigor.

FICHA TÉCNICA
Título: Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2010)
Entidade contratante: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, IP
Entidade executora: Centro de Estudos Africanos – ISCTE-IUL
Avenida das Forças Armada, 1649-026 Lisboa, Portugal
Equipa de avaliação: Cristina Udelsmann Rodrigues, Ana Bénard da Costa, Ana Larcher Carvalho, Diogo Brito de Mesquita (CEA-ISCTE-IUL); Isabel Casimiro (Cruzeiro do Sul, Maputo).
Outubro de 2010

ACRÓNIMOS

ACIPOL	Academia de Ciências Policiais
ACP	África, Caraíbas e Pacífico
ADO	Apoio Directo ao Orçamento
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano para o Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CEC	Centro de Educação Comunitária
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CP	Cooperação Portuguesa
DFID	Department for International Development
DGAI	Direcção Geral da Administração Interna
DGO	Direcção Geral do Orçamento
ELIDEP	Equipas locais de Implementação e Desenvolvimento das Escolas Profissionais
EWG	Economists Working Group
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FASE	Fundo de Apoio para o Sector da Educação
FCE	Fundo Comum da Estatística
FDUEM	Faculdade de Direito da UEM
FDUL	Faculdade de Direito de Lisboa
FE	Faculdade de Economia
FECOOP	Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAAI	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
GACIM	Gabinete de Conservação da Ilha de Moçambique
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares
IC-CCP	Instituto Camões – Centro Cultural Português
IC-CLP	Instituto Camões – Centro de Língua Portuguesa
IC, IP	Instituto Camões, IP
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional (Portugal)
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
INE	Instituto Nacional de Estatística (Portugal e Moçambique)
INEFP	Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (Moçambique)
IOF	Inquérito ao Orçamento Familiar
IPAD, IP	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, IP
ISEG-UTL	Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa
LEM	Laboratório de Engenharia de Moçambique
MAI	Ministério da Administração Interna (Portugal)
MdE	Memorando de Entendimento
MFAP	Ministério das Finanças e Administração Pública (Portugal)
MINT	Ministério do Interior (Moçambique)
MDN	Ministério da Defesa Nacional (Portugal)
MEC	Ministério da Educação e Cultura (Moçambique) – anterior MINED
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Portugal)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento de Estado
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OLI	Oficial de Ligação
ONGD	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAC	Plano Anual de Cooperação
PAP	Parceiros do Apoio Programático de Moçambique
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta

PDIM	Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesa de Desenvolvimento da Administração Central
PO-05	Programa Orçamental da Cooperação
PQG	Plano Quinquenal do Governo (Moçambique)
PEEC	Plano Estratégico para a Educação e Cultura
PES	Programa Económico e Social
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PICATFIN	Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica na área das Finanças Públicas
PIREP	Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM	Polícia da República de Moçambique
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola de Moçambique
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
REP	Reforma da Educação Profissional
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SADC	Southern Africa Development Community
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado (Moçambique)
SOFID	Sociedade Financeira de Desenvolvimento
TIA	Trabalho de Inquérito Agrícola
TFWGDL	Task Force on Working Groups and Division of Labour
UE	União Europeia
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNIDO	Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UTRAFE	Unidade Técnica de Administração Financeira do Estado (Moçambique)

ÍNDICE GERAL

SUMÁRIO EXECUTIVO 8

EXECUTIVE SUMMARY 14

1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO 20

2. CONTEXTO 30

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO 43

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 108

5. LISTA DE TABELAS 133

6. LISTA DE QUADROS 133

7. LISTA DE FIGURAS 133

8. LISTA DE ANEXOS 133

ÍNDICE DETALHADO

SUMÁRIO EXECUTIVO 8

EXECUTIVE SUMMARY 14

1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO 20

1.1 ÂMBITO E OBJECTIVOS DA AVALIAÇÃO 21
1.2 METODOLOGIA E CALENDARIZAÇÃO 22
1.3 LIMITAÇÕES 26
1.4 ESTRUTURA DO RELATÓRIO 27

2. CONTEXTO 30

2.1 POLÍTICAS, PRIORIDADES E NECESSIDADES DE MOÇAMBIQUE 30
2.2 O CONTEXTO DA AJUDA INTERNACIONAL EM MOÇAMBIQUE 32
2.3 A AJUDA BILATERAL PORTUGUESA NESTE CONTEXTO 34
2.4 O PIC DE MOÇAMBIQUE 2007-2010 38

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO 43

3.1 RELEVÂNCIA 43
3.1.1. APRECIAÇÃO GLOBAL DA RELEVÂNCIA 43
3.1.2. IMPLEMENTAÇÃO DAS RECOMENDAÇÕES DA AVALIAÇÃO DO PIC 2004-2006 46
3.1.3. RELEVÂNCIA NO EIXO I CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL 49
3.1.4. RELEVÂNCIA NO EIXO II DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E LUTA CONTRA A POBREZA 52
3.1.5. RELEVÂNCIA DO EIXO III CLUSTER ILHA DE MOÇAMBIQUE 57

3.2 EFICÁCIA 60
3.2.1. APRECIAÇÃO GLOBAL DA EFICÁCIA 60
3.2.2. EFICÁCIA NO EIXO I CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL 65
3.2.3. EFICÁCIA NO EIXO II DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 69
3.2.4. EFICÁCIA NO EIXO III CLUSTER ILHA DE MOÇAMBIQUE 76

3.3 EFICIÊNCIA 79
3.3.1. RECURSOS HUMANOS 79
3.3.2. RECURSOS FINANCEIROS 79
3.3.3.RECURSOS ADMINISTRATIVOS 83
3.3.4. INSTRUMENTOS 84

3.4 COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE 87
3.4.1. ANÁLISE GLOBAL DA COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE 87
3.4.2. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE NO EIXO I CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL 89
3.4.3. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE NO EIXO II DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 90

3.4.4. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE NO EIXO III CLUSTER ILHA DE MOÇAMBIQUE 91

3.5 IMPACTO 92
3.5.1. ANÁLISE GERAL DO IMPACTO 92
3.5.2. IMPACTO NO EIXO I CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL 93
3.5.3. IMPACTO NO EIXO II DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 94
3.5.4. IMPACTO NO EIXO III CLUSTER ILHA DE MOÇAMBIQUE 98

3.6 SUSTENTABILIDADE 100
3.6.1. ANÁLISE GERAL 100
3.6.2. SUSTENTABILIDADE NO EIXO I CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL 100
3.6.3. SUSTENTABILIDADE NO EIXO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL 102
3.6.4. SUSTENTABILIDADE NO EIXO III CLUSTER ILHA DE MOÇAMBIQUE 104

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 108

4.1 CONCLUSÕES 108
4.1.1. O PIC PORTUGAL-MOÇAMBIQUE 108
4.1.2. RELEVÂNCIA 108
4.1.3. EFICÁCIA 111
4.1.4. EFICIÊNCIA 115
4.1.5. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE 116
4.1.6. IMPACTO 117
4.1.6. SUSTENTABILIDADE 118

4.2 RECOMENDAÇÕES 121
4.2.1. MELHORAR OS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO DA CP 121
4.2.2. AUMENTAR A COORDENAÇÃO ENTRE ACTORES 122
4.2.3. MELHORAR OS SISTEMAS DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO 126
4.2.4. MELHORAR A COMUNICAÇÃO DOS RESULTADOS E A REFLEXÃO SOBRE COOPERAÇÃO 129
4.2.5. ASPECTOS ORGANIZATIVOS 130

5. LISTA DE TABELAS 133

6. LISTA DE QUADROS 133

7. LISTA DE FIGURAS 133

8. LISTA DE ANEXOS 133

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique 2007-2010[1] foi promovida pelo IPAD e levada a cabo por uma equipa externa, no último ano de execução do Programa. Os objectivos principais foram conhecer o desempenho da Cooperação Portuguesa em Moçambique, apreciando a relevância, lógica e coerência bem como os resultados alcançados. A avaliação pretende dar aos governos português e moçambicano uma base para decidir sobre possíveis mudanças na sua estratégia de cooperação. Centra-se, portanto, na identificação de lições aprendidas e na formulação de um conjunto de recomendações para a preparação do novo programa de cooperação.

Contexto

Moçambique transformou-se nas últimas décadas apresentando taxas de crescimento económico positivas e sustentadas ao longo de vários anos, assim como progressos na redução da pobreza sem que, no entanto, o país se encontre fora do conjunto dos países mais pobres do mundo. No entanto, esta tendência para a redução da pobreza verificada entre 1996 e 2003, pode estar a inverter-se como apontam os dados preliminares do último inquérito (2008/9). Alguns factores importantes continuam a contribuir para a dificuldade de se atingirem as metas propostas pelos ODM, como sejam os desastres naturais e a prevalência do HIV-Sida e da malária. Prevê-se que o próximo PARPA (2011-2014) se aproxime mais do Plano Quinquenal do Governo moçambicano, dando um maior enfoque ao crescimento económico como base de sustentação do desenvolvimento.

O Governo moçambicano assenta a sua estratégia de combate à pobreza no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (estando correntemente em vigor o PARPA II, 2006-2010), que estabelece como áreas prioritárias de actuação a Governação, o Capital Humano e o Desenvolvimento Económico. Moçambique tornou-se extremamente dependente da ajuda internacional que é atribuída essencialmente, desde 2004, através do Apoio Programático e que actualmente representa 90% do total do apoio internacional recebido pelo país. Portugal participa na Parceria de Apoio Programático (PAP), estando os montantes disponibilizados para este apoio incluídos no PIC.

A Cooperação entre Portugal e Moçambique, no período em análise, está enquadrada pelo Programa Indicativo de Cooperação (PIC) 2007-2009, que é o documento de orientação da cooperação com Moçambique. Este documento orienta-se, para além de outros, pela *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005) e alinha-se ao PARPA moçambicano, tendo inclusivamente sido estendido até 2010 de forma a coincidir com o período de vigência do documento moçambicano.

O objectivo global do PIC é contribuir para a redução da pobreza, através de uma abordagem de médio-prazo, e para o atingir foram definidos três objectivos (1) apoio o processo de boa governação e de reforço das capacidades institucionais, (2) contribuir para a melhoria do sistema de ensino, e (3) apoiar a descentralização através do desenvolvimento sócio-comunitário e do *cluster* de cooperação.

A CP é consubstanciada em projectos que se inserem em Eixos e Área de Intervenção. No planeamento, financiamento e execução destes projectos estão envolvidos, além do IPAD, órgão coordenador, ministérios e outros organismos públicos, universidades e ONG e outros doadores multilaterais.

Um dos aspectos importantes deste PIC foi o aumento da participação de Portugal no Apoio Programático e a consolidação da área de intervenção Cluster da Ilha de Moçambique. Do ponto de vista geográfico, o PIC apostou numa concentração em três províncias – Maputo, Sofala e Nampula. Foram definidos três eixos de actuação principais: Eixo I – Capacitação Institucional, que tem como objectivo apoiar o reforço das instituições governamentais moçambicanas com vista à consolidação do Estado, através da formação de recursos humanos e da capacitação das instituições; Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, que tem como objectivo contribuir para o

[1] Inicialmente estabelecido para o período 2007-2009, o programa – bem como o período da sua avaliação – foi estendido até 2010, pelo que as referências neste documento serão ao período 2007-2010.

desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações; e o Eixo III – Cluster Ilha de Moçambique, que se baseia na existência de um conjunto de projectos executados por diferentes instituições numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum.

O PIC integra 70 projectos, estando a maior parte deles inscritos no Eixo II. O PIC teve um montante financeiro indicativo para o período 2007-2009 de 42 milhões de Euros distribuídos pelos três eixos prioritários de acordo com a seguinte orçamentação: Eixo I (30%); Eixo II (60%); Eixo III (10%). De 2007 a 2009 foram utilizados 36,8 milhões de Euros. Incluindo o ano de 2010, a estimativa é que o valor total se aproxime dos 50 milhões de Euros.

Resultados

Relevância: A avaliação pretendeu perceber em que medida o PIC responde às necessidades dos mais pobres, se é consistente com as prioridades dos governos moçambicano e português e com as políticas europeias. Relativamente a este critério, a avaliação concluiu que o PIC é cada vez mais um documento alinhado às políticas e prioridades moçambicanas, às orientações da Cooperação Portuguesa (nomeadamente com a *Visão Estratégica*) e às europeias em matéria de cooperação. Para que a estratégia respondesse às necessidades dos mais pobres, o PIC foi alinhado com o PARPA, havendo, contudo, alguns projectos específicos que não se enquadram totalmente com as grandes orientações do PIC e com os sectores prioritários definidos em cada eixo. Embora com excepções pontuais, o documento PIC, bem como os projectos, são discutidos e reavaliados por Portugal e por Moçambique, o que contribui para uma melhor adequação dos mesmos.

Eficácia: Através deste critério, a avaliação analisou em que medida os resultados do programa foram atingidos e em que medida estes resultados permitiram atingir os objectivos pretendidos. Exceptuando os dados da execução financeira, que dão indicação de taxas geralmente positivas, mais elevadas que no PIC anterior, os projectos não produzem dados comparáveis e em número suficiente, que relacionem os objectivos dos projectos à execução de actividades. Baseando-se nos estudos de caso (22 projectos), a avaliação coloca em destaque a diversidade de resultados alcançados pelos diferentes projectos, havendo alguns casos em que os resultados não foram os esperados e outros em que os resultados que excederam as expectativas. Como factores de sucesso para o cumprimento dos objectivos destacam-se um engajamento de longo prazo baseado em relações de confiança e a presença de alguns representantes da parte portuguesa no terreno; a existência reconhecida de relações bilaterais próximas entre ministérios homólogos e de contactos pessoais estreitos e a integração dos projectos nas políticas e planos sectoriais governamentais. De entre os constrangimentos, salienta-se a dispersão, que se continua a verificar, em termos de áreas e de tipos de projectos, afectando os impactos que resultados podem ter. Por outro lado, as relações institucionais entre os actores portugueses da CP não são fortes, havendo pouca partilha de informação e pouca reflexão conjunta. Finalmente, há que destacar que os projectos da CP são menos avultados em termos financeiros em relação aos dos outros doadores.

A dificuldade de aferir os resultados da cooperação com Moçambique está directamente relacionada com os fracos sistemas de seguimento e avaliação existentes. Apesar de os relatórios anuais dos projectos darem conta do progresso em relação aos resultados, estes não estão compilados de forma a dar uma visão geral do cumprimento das actividades dos vários projectos. Outro problema diz respeito à definição dos objectivos que é pouco clara na Matriz de Intervenção do PIC. São evidentes, no entanto, os progressos feitos em relação ao último ciclo programático e, nomeadamente, a introdução de normas para a apresentação de projectos, que melhorou a informação disponível sobre os objectivos esperados. Há, contudo, ainda projectos que não seguem estas normas e que não têm objectivos e indicadores bem definidos.

Eficiência: A avaliação deste critério prende-se com a análise dos recursos e dos instrumentos mobilizados para a cooperação. Entre 2007 e 2010 fizeram-se esforços em termos da realocação de recursos, reestruturação dos eixos de intervenção da cooperação e do desenvolvimento de instrumentos de gestão e apoio às actividades. Contudo, a dispersão de responsabilidades por diversas áreas no próprio IPAD e a necessidade de assegurar a presença de mais técnicos no terreno que possam monitorizar mais de perto as actividades e participar mais nas reuniões do Apoio ao Orçamento, constituem limitações em termos dos recursos humanos. O número de projectos bem como a sua

diversidade faz com que os técnicos sejam responsáveis por áreas muito diversas com questões também elas dispersas. Portugal, por outro lado, ainda tem pouca capacidade de mobilização de recursos financeiros, sendo um dos doadores mais fracos quer no Apoio ao Orçamento quer ao nível dos projectos. A concentração em áreas-chave como a Educação e a Capacitação Institucional permitiram gerir melhor os recursos limitados. Ao nível dos instrumentos foi feito um grande esforço de criação de mecanismos de gestão da cooperação e das actividades. Contudo, eles não são ainda suficientemente claros e carecem de uma maior divulgação entre os detentores de interesse.

Impacto: A avaliação pretendeu dar conta dos impactos registados na sociedade moçambicana. A avaliação dos impactos da CP é dificultada por não existirem dados agregados sobre os resultados e impactos dos vários projectos. Nem a nível dos projectos nem a nível global se foram recolhendo informações sobre as transformações que a CP estava a originar em Moçambique, excepto no âmbito da Parceria de Apoio Programático. No entanto, embora parcial, a informação permite identificar alguns impactos positivos da CP em Moçambique. Em relação ao objectivo global do PIC (contribuir para a redução da pobreza), pode-se dizer que houve progressos em Moçambique ao nível de vários indicadores, atestados por inquéritos recentes, embora estes não tenham sido tantos como os projectados pelo governo e se verifique uma tendência para o aumento das disparidades sociais. As tensões que se verificaram desde 2009 ao nível da Parceria de Apoio Programático entre doadores e governo, devidas às críticas relativamente a certos aspectos da governação política e económica moçambicana, também questionam de certa forma os progressos feitos pelo país.

A investigação de terreno e a análise dos estudos de casos permitiu identificar, a nível de projectos, impactos positivos. Estes são mais evidentes nos casos de projectos que concentram maiores recursos financeiros e que se estendem já por um período considerável de tempo. Por exemplo no caso da Cooperação Técnico-Policial, a escala dos resultados permite inferir que o programa contribuiu para mudanças na organização das instituições, com a adopção de procedimentos diferentes ou contribuindo para a criação de novas unidades. No sector da Educação, os projectos contribuíram para a melhoria da formação. Em relação ao projecto do Ensino Técnico-profissional reconhece-se que há uma evolução positiva das taxas das conclusões dos cursos, uma valorização das aprendizagens, maior qualidade na formação e procura dos técnicos formados. A cooperação inter-universitária levou à qualificação de um corpo docente em diversas áreas chave para Moçambique, permitindo às universidades moçambicanas conduzir as formações com progressiva autonomia. Em relação à cultura destaca-se um impacto positivo dos centros culturais que atraem um número relevante de públicos, tendo efeitos multiplicadores na vida cultural. Nos projectos de desenvolvimento integrado foram detectados impactos positivos, quer em termos da adesão das populações, quer em termos de sensibilização para as questões ambientais

Sustentabilidade: a avaliação pretendeu analisar as medidas tomadas de forma a garantir a sustentabilidade das acções, a adequação das metodologias e tecnologias à apropriação por parte dos actores moçambicanos e o desenvolvimento de capacidades locais. Embora se esteja longe da procurada sustentabilidade financeira, têm sido introduzidos ao nível da concepção dos projectos vários instrumentos com vista à apropriação e desenvolvimento de capacidades. Nos projectos nas áreas da capacitação, educação e formação, são amplamente reconhecidas as possibilidades criadas de replicação dos resultados, a longo prazo, enquanto em projectos de menor duração destaca-se um menor potencial para a sua sustentabilidade.

Coordenação e complementaridade: a análise da cooperação e complementaridade centrou-se nos diversos agentes da CP e na articulação com as acções de outros doadores, nomeadamente da UE. As principais constatações centram-se sobre a diversidade dos actores da Cooperação Portuguesa e a difícil articulação dos seus esforços, destacando-se a aplicação irregular das determinações legais que atribuem ao IPAD um papel vinculativo em matéria de decisões sobre a CP e o desenvolvimento dos mecanismos de divulgação, informação e comunicação.

Recomendações-chave

As principais recomendações vão no sentido de (1) Melhorar os instrumentos de planeamento da CP, (2) Aumentar a coordenação entre os actores, (3) Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação,

(4) Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre a cooperação internacional, e (5) Melhorar aspectos organizativos.

(1) Melhorar os instrumentos de planeamento da CP

Para a elaboração do novo PIC, recomenda-se uma análise profunda dos novos desafios para Moçambique em termos de desenvolvimento, dando especial atenção aos dados mais recentes relativamente à pobreza no país e às prioridades estabelecidas pelo governo moçambicano. Recomenda-se que sejam feitas alterações qualitativas ao próprio documento de modo a orientar melhor a definição de projectos e os resultados esperados.

Recomenda-se ainda a elaboração de vários documentos, complementares ao PIC, que forneçam, aos intervenientes na CP, orientações para a identificação, elaboração e implementação dos projectos. Entre estes recomenda-se a elaboração de "planos de pormenor" que detalhem as necessidades de um determinado sector ou área geográfica em Moçambique assim como outros documentos orientadores e políticas sectoriais que permitam um melhor planeamento dos projectos.

Para assegurar a coerência das políticas, recomenda-se haja coordenação com o IPAD quanto às Linhas de Crédito e selecção de projectos. Recomenda-se ainda que se levem a cabo estudos sobre os potenciais impactos das linhas de crédito a nível económico e social, tendo em conta os avultados montantes envolvidos.

(2) Aumentar a coordenação entre actores

A primeira das recomendações vai no sentido do aumento da coordenação entre os actores da CP através do fortalecimento do papel coordenador do IPAD. Recomenda-se antes de mais a aplicação dos instrumentos legais (que estipulam a necessidade de parecer prévio vinculativo do IPAD) e o reforço dos mecanismos para assegurar que o IPAD possa cumprir a sua missão de coordenador. É internacionalmente reconhecido que só uma acção coordenada pode assegurar os impactos positivos de projectos de desenvolvimento. Esta recomendação vai também para os vários intervenientes na CP para que façam um sentido de reforçar os esforços de coordenação com o IPAD.

Por outro lado, recomenda-se o estabelecimento de mecanismos de planeamento e avaliação conjunto do PIC para que se crie um processo verdadeiramente inclusivo que possa potenciar a contribuição de cada uma das entidades que participam na execução da política portuguesa de cooperação. Este processo pode ser facilitado pelo estabelecimento de subgrupos organizados por área de intervenção que permitissem um debate mais focado sobre problemáticas comuns, a criação de sinergias e a elaboração de estratégias comuns.

Em relação aos parceiros moçambicanos, e dado o número elevado de projectos da CP, recomenda-se seja disponibilizada informação, de forma agregada, aos ministérios sectoriais sobre as actividades da CP em Moçambique. Esta recomendação é sobretudo válida na área da Educação. Devem ainda ser articulados os esforços com os dos outros doadores, através de um mapeamento detalhado dos doadores e políticas e do aumento da participação portuguesa nas estruturas da Cooperação Internacional, não tanto em termos financeiros mas em termos da valorização do trabalho aí desenvolvimento e do cumprimento atempado dos compromissos assumidos em termos de desembolsos.

(3) Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação

Recomenda-se a melhoria do sistema de acompanhamento e avaliação que é actualmente constituído por várias componentes que não se articulam entre si de modo a permitir que se vá recolhendo e analisando informação sobre os projectos da CP. Neste momento, estas componentes ainda não existem todas e como tal, o conjunto de recomendações que aqui se fazem vão no sentido de desenvolver cada uma destas componentes para permitir a construção de um sistema de acompanhamento completo. Deve por isso ser melhorada a Matriz de Intervenção do PIC, introduzindo uma definição clara dos objectivos dos eixos estratégicos e das áreas prioritárias de intervenção e respectivos indicadores. O PIC deverá também indicar as metas a atingir e estabelecer os indicadores de objectivos. Recomenda-se que esta matriz defina quem recolhe a informação sobre os indicadores, que fontes são usadas e em que momento isto é feito. Salienta-se que deve ser elaborado

um "Quadro Lógico" (ou instrumento semelhante) para todos os projectos, em harmonia com a Matriz de Intervenção do PIC de modo que os seus objectivos contribuam para os objectivos da área de intervenção, do eixo e do PIC (*planeamento em cascata*).

No entanto, recomenda-se que haja um equilíbrio entre o acompanhamento e a execução sem prejuízo da eficácia: uma medição demasiado exigente pode resultar num aumento da burocracia, contribuindo para uma subordinação dos objectivos da cooperação ao cumprimento dos requisitos de avaliação e prestação de contas. O que se pretende é uma sistema ligeiro, adaptado às realidades do terreno, baseado em indicadores qualitativos, que permita ir recolhendo informações que permitirão avaliar o impacto dos projectos.

Recomenda-se ainda que os processos de acompanhamento (*reviews*, missões, ou outros) sejam documentados, de forma a fornecer informações para a avaliação. Recomenda-se que a informação produzida seja sistematizada, analisada e organizada, envolvendo a participação de todos os organismos implicados na CP em Moçambique.

Por fim, recomenda-se a avaliação de projectos específicos em relação aos quais tenham sido identificados constrangimentos.

(4) Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre a cooperação internacional

Deve ser definida uma política de comunicação para prestação de contas "publish what you fund", identificando as boas práticas da CP, seguindo os mesmos princípios da avaliação, isto é, criando sistemas equilibrados que não comprometam a eficácia. Isto implica melhorias em termos do site do IPAD, a produção de relatórios e a sua divulgação (sobretudo os relativos às avaliações), e uma estratégia de comunicação mais activa, potenciando mecanismos já existentes como *Os Dias do Desenvolvimento*.

Outra recomendação vai no sentido de aumentar o diálogo entre intervenientes, a reflexão e a investigação sobre a cooperação portuguesa tendo por base a experiências valiosas da prática da cooperação com Moçambique nomeadamente em relação ao apoio orçamental, à abordagem por projectos, à eficácia da ajuda, à divisão do trabalho, entre outras.

(5) Melhorar aspectos organizativos

Recomenda-se que, na elaboração do novo PIC que sejam tidas em conta as conclusões dos trabalhos da *task force* em Moçambique sobre divisão do trabalho e da política da ajuda do Governo de Moçambique. No sentido de aumentar a concentração sectorial, recomenda-se um esforço no sentido de uma redefinição dos eixos e uma diminuição das áreas de intervenção. Isto facilitaria também a coordenação entre actores dentro de uma mesma área. Recomenda-se que se analisem também outros mecanismos de concentração, como a cooperação delegada e que haja uma participação de Portugal nos esforços de coordenação da assistência técnica a nível do G19.

Em termos de recursos humanos, recomenda-se o reforço dos recursos humanos no terreno, assegurando simultaneamente a sua maior autonomia. Esta recomendação passa por uma maior aposta na presença de responsáveis e técnicos no terreno e por uma maior autonomia em termos de decisão sobre os projectos, processos e implementação dos sistemas de avaliação e seguimento. Deve estar assegurada uma maior capacidade de actuação e/ou reformulação expedita de certas características destes, tendo em conta a sua proximidade e possibilidades de acompanhamento que os técnicos têm no terreno.

As recomendações vão também no sentido de uma melhor articulação entre os diferentes responsáveis no IPAD que lidam com a cooperação com Moçambique – distribuição geográfica (por países), sectorial (bolsas) ou por tipo de actor da cooperação – estimulando ao mesmo tempo a criação de sistemas de partilha de informação que permitam detectar duplicações de acções ou potencializar, através da sua agregação, resultados dispersos por projectos específicos. O mapeamento das acções, bem como dos seus resultados e a partilha interna desta informação compilada (e sua actualização constante) possibilitariam uma visão mais clara quer dos projectos em curso quer das respectivas áreas responsáveis.

Ao nível dos procedimentos para elaboração de projectos, financiamento e execução, recomenda-se uma publicação mais clara das regras e calendário de apresentação de projectos, bem como informação relativa aos projectos levados a cabo pelos diversos ministérios. Isto requer uma reformulação do site do IPAD.

Por outro lado, recomenda-se que sejam feitos maiores esforços de passagem da gestão dos financiamentos para as instituições moçambicanas, continuando com o Apoio ao Orçamento e Fundos Comuns tendo em conta as vantagens reconhecidas deste tipo de apoio em termos de eficiência e de sustentabilidade. Ainda dentro de uma lógica de transferência de competências e capacidades, salienta-se a necessidade de as instituições parceiras moçambicanas disponibilizarem técnicos qualificados para trabalharem directamente com técnicos da CP.

EXECUTIVE SUMMARY

The evaluation of the Indicative Cooperation Programme of Portugal-Mozambique, 2007-2010 was commissioned by IPAD and carried out by an external evaluation team during the last year of the Programme's execution. The main objectives were to evaluate the performance of the Portuguese Cooperation (PC) in Mozambique, assessing its relevance, logic and coherence, as well as the results achieved. The evaluation aims to give the Portuguese and Mozambican governments a basis for deciding on possible changes to its cooperation strategy. It focuses, therefore, in identifying the lessons learned and formulating a set of recommendations for the preparation of the new cooperation program.

Context

Mozambique has changed in the last decades, showing positive and sustained rates of economic growth over several years, as well as progresses in reducing poverty without, however, being outside of the group of the world's poorest countries. However, this downward trend in poverty observed between 1996 and 2003 may be reversing as indicated by preliminary data from the last survey (2008/9). Some important factors continue to contribute to the difficulty of achieving the goals set by the MDGs, such as natural disasters and the prevalence of HIV-AIDS and malaria. It is expected that the next PARPA (2011-2014) is closer to the Five Year Plan of the Mozambican government, giving greater focus to economic growth as a basis for sustaining development.

The Mozambican government based its strategy to combat poverty in the Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (currently in effect PARPA II, 2006-2010), which establishes as priority areas for action Governance, Human Capital and Economic Development. Mozambique has become extremely dependent on international aid that is, since 2004, attributed mainly through the Programme Aid and currently represents 90% of total international assistance received by the country. Portugal participates in the Programme Aid Partnership (PAP) and the amounts made available for this support are included in the PIC.

The Indicative Cooperation Programme (ICP) 2007-2009 governs cooperation between Portugal and Mozambique in the period under review, which is the guidance document for cooperation with Mozambique. This document is geared, among others, by the Strategic Vision for Portuguese Cooperation (2005) and is aligned to the PARPA in Mozambique, having even been extended until the end of 2010 to coincide with the period of the Mozambican document. The overall objective of the ICP is to contribute to poverty reduction, through an integrated medium-term approach and to achieve three objectives (1) support the process of good governance and institutional capacity building, (2) contribute to improve the education system, and (3) support decentralization through socio-communitarian development and the cooperation *cluster*. The PC is embodied in projects organized around Axes and Intervention Areas. Besides IPAD, the coordinating body, sectorial ministries and other public bodies, universities, NGOs and other multilateral donors are involved in planning, financing and implementing these projects.

One important aspect of the ICP was the increased participation of Portugal in Budget Support and the consolidation of the intervention area of Mozambique Island Cluster. From a geographic perspective, the ICP focused on three provinces – Maputo, Sofala and Nampula. Three main Priority Strategic Axis were defined as follows: Axis I – Capacity Building, which aims to support the strengthening of government institutions in Mozambique with a view of consolidating the state, through training of human resources and institutional capacity building; Axis II – Sustainable Development and Poverty Reduction, which aims to contribute to economic development and improvement of living conditions of populations; and Axis III – Mozambique Island Cluster, which is based on the existence of a set of projects implemented by various institutions in the same geographic area with a common framework.

The ICP includes 70 projects, most of them concentrated in Axis II. The ICP has an indicative financial allocation for 2007-2009 of 42 million Euros, distributed through the three priority axes: Axis I (30%), Axis II (60%), Axis III (10%). From 2007 to 2009, 36.8 million Euros were spent. Including the year 2010, the total estimate is close to 50 million Euros.

Results

Relevance: The assessment sought to understand to what extent the ICP meets the needs of the poor, whether it is consistent with the priorities of the Mozambican and Portuguese governments and European policies. On this criterion, the evaluation concluded that the ICP is increasingly a document aligned with the policies and priorities of Mozambique, to the guidelines of the Portuguese Cooperation (notably the *Strategic Vision*) and in terms of European cooperation. For the strategy to respond to the needs of the poorest, the ICP was aligned with the PARPA. Nevertheless, there are some specific projects that do not fit entirely in the broad guidelines of the ICP and the priority areas identified in each axis. Though with occasional exceptions, the document and the projects are discussed and reviewed by Portugal and Mozambique, which contributes to ensuring their relevance.

Effectiveness: By this criterion, the evaluation assessed the extent to which program results were achieved and to what extent these results achieved the desired objectives. Apart from the financial performance data, which give an indication of generally positive rates, higher than in the previous ICP, the projects do not produce sufficient comparable data that relate the objectives of the projects to the activities implemented. Based on case studies (22 projects), the assessment highlights the diversity of results achieved by the various projects. In some cases, the results were not the expected and in others, the results have exceeded expectations. As success factors for achieving the goals, stand out a long-term engagement based on trust and in the presence of some representatives of the Portuguese Cooperation on the ground; the recognized existence of close bilateral relations between counterpart ministries and of close personal contacts and the integration of projects in government policies and sector specific plans. Among the constraints, the evaluation stresses the dispersion, which remains a fact, in terms of areas and types of projects, affecting the impacts that the outcomes may have. Moreover, the institutional relations between the Portuguese Cooperation actors are not strong and there is little sharing of information and little joint reflection. Finally, the report emphasizes that the projects of the PC are less substantial in financial terms in relation to other donors.

The difficulty of gauging the results of cooperation with Mozambique is directly related to the weak systems of monitoring and assessment. Although the annual reports of projects recognise the progress toward results, this data are not compiled to provide an overview of the fulfilment of activities of the various projects. Another problem concerns the definition of the objectives, which is unclear in the Intervention Framework of the ICP. The progress made over the previous program cycle, and in particular, the introduction of standards for the presentation of projects, which improved the information available about the expected goals, is evident. However, there are still projects that do not follow these rules and do not have clearly defined targets and indicators.

Efficiency: The assessment of this criterion refers to the analysis of resources and instruments mobilised for cooperation. Between 2007 and 2010, efforts were made in terms of reallocation of resources, restructuring of intervention axes of cooperation and development of management tools and support activities. However, the dispersion of responsibilities among various departments in IPAD and the need to ensure the presence of more technicians on the ground that can monitor more closely the activities and participate more in meetings of the Program Aid Partnership, are limitations in terms of human resources. The number of projects and their diversity makes the technicians responsible for diverse areas dealing with very different issues. Portugal, on the other hand, still has little capacity to mobilize financial resources, being a weaker donor, both in the Budget Support or at project level. The concentration on key areas such as Education and Capacity Building allowed better management of limited resources. In terms of the instruments, a major effort was made to create mechanisms for cooperation and management activities. However, they are not yet sufficiently clear and require greater disclosure among stakeholders.

Impact: The evaluation aimed to report on the impacts recorded in Mozambican society. The assessment of impacts of the PC is complicated because there are no aggregate data on the outcomes and impacts of the various projects. Neither at project level or globally, information about the transformations that PC is causing in Mozambique is being collected, except under the Programme Aid Partnership. Nevertheless, although the partial information obtained from the projects, allows the identification of some positive impacts of the PC in Mozambique. In relation to the overall objective of the ICP (contribute to poverty reduction), it can be said that there was progress in Mozambique in

terms of various indicators, witnessed by recent surveys, although these have not been as many as projected by the government and a trend towards increasing social disparities is recorded. The tensions that have occurred since 2009 at the Programme Aid Partnership between donors and government, due to criticism of certain aspects of political and economic governance in Mozambique, also questioned somewhat the progress made by the country.

The field research and analysis of case studies enabled identifying at project level positive impacts. These are most evident in cases of projects that concentrate greater financial resources and that last already for a considerable period of time. For example, in the case of Technical Police Cooperation, the range of results allows inferring that the program contributed to changes in the organization of institutions with the adoption of different procedures or to the creation of new units. In the education sector, the projects contributed to the improvement of training. Regarding the Project of Technical and Vocational Training, it is recognized that there are positive developments of the rates of the conclusions of the courses, a valuation of learning, higher quality of training and demand for trained technicians. The inter-university cooperation has led to the qualification of the teachers in several key areas for Mozambique, allowing Mozambican universities to conduct training courses with progressive autonomy. With respect to culture, a positive impact of cultural centres that attract a number of relevant public stands out, with multiplier effects in cultural life. In the integrated development projects, positive impacts were found, both in terms of population adhesion and in terms of awareness of environmental issues.

Sustainability: The evaluation aimed to examine the measures taken to ensure the sustainability of activities, the appropriateness of the methodologies and technologies to foster ownership by the Mozambican actors and the development of local capacities. Although financial sustainability is far from sought, several instruments regarding ownership and capacity development have been introduced in the design of projects. In projects in the areas of capacity building, education and training, the possibilities of replicating the results in the long term are widely recognized, while in shorter-term projects less potential for sustainability stands out.

Coordination and complementarity: The analysis of complementarity and cooperation focused on the various actors of the PC and the linkage with other donors, notably the EU. Key findings focus on the diversity of actors of the Portuguese Cooperation and the difficult combination of their efforts, highlighting the uneven application of legal requirements that confer the IPAD a role on decisions binding of the PC and the degree of development of mechanisms for dissemination, information and communication.

Key recommendations

The main recommendations are in order to (1) Improve the planning instruments of PC, (2) Increase coordination among stakeholders, (3) Improve the system for monitoring and evaluation, (4) Improve communication of results and discussion of international cooperation, and (5) Improve organizational aspects.

(1) Improving the planning instruments of CP

Regarding the preparation of the new strategic document, the new ICP, this evaluation recommends a thorough analysis of new challenges ahead for Mozambique in terms of development, paying particular attention to the latest data on poverty and the priorities set by the Mozambican government. It is recommended that qualitative changes are made to the document itself in order to provide guidelines for formulation of projects and a clear indication of the expected results. This evaluation also recommends the elaboration of various documents, supplementary to the PIC, to provide those involved in the PC with guidelines for the identification, development and implementation of projects. Among these, it is recommended the preparation of "detail plans" that detail the requirements for a particular sector or geographical area in Mozambique as well as other policy documents and sector policies to allow for better planning of projects.

To ensure policy coherence, it is recommended that there is coordination with the IPAD regarding Concessional Credit Lines and project selection. It is further recommended that studies are carried out

on the potential impacts of the Credit Lines in the economic and social development, taking into account the large sums involved.

(2) Increase coordination between actors

The first of the recommendations in this set is towards increasing coordination amongst actors in PC by strengthening the coordinating role of IPAD. Fits of all, the legal instruments (which stipulate the need for prior binding opinion of the IPAD) must be enforced. Secondly other mechanisms to ensure that the IPAD can fulfil its coordinating mission must be strengthened. As internationally recognized, it is only through coordinated action that positive impacts of development projects can be guaranteed. This recommendation goes to the various stakeholders of the PC to strengthen coordination efforts with the IPAD.

Moreover, this report recommends the establishment of mechanisms for joint planning and evaluation of the ICP in order to create a truly inclusive process that can enhance the contribution of each of the entities. This process can be facilitated by the establishment of sub-groups, organized by area of intervention, that would allow a more focused discussion on common problems, creating synergies and developing common strategies.

Regarding the Mozambican partners, and given the large number of projects of the PC, it is recommended that compiled information is made available to the relevant ministries in Mozambique. This recommendation is especially valid in the area of Education. Efforts should also be linked with the efforts of other donors, through a detailed mapping of donor and policies and the increase of the Portuguese participation in the structures of international cooperation, not so much in financial terms but in terms of valuing the work in the area of development and timely complying with the commitments in terms of disbursements.

(3) Improve the monitoring and evaluation system

This set of recommendations aims at improving the monitoring and evaluation systems of the CP. A monitoring system comprises several building blocks which have all to be developed. This system will allow the systematic collection and analyses of information on the PC projects which will be the basis for evaluation. At present, these components are not all created and as such, the recommendations made here concern the development of each of these components. One of the main system components to be improved is the ICP Intervention Framework, which has to define clear objectives for each strategic axes and priority areas of intervention as well as indicators. The monitoring system should also define who collects information, which sources are used and when this is done. A Logical Framework (or similar instrument) must be prepared for all projects, in harmony with the Intervention Framework of the ICP so that their objectives contribute to the objectives of the intervention area, the axis and the ICP (*cascade planning*).

The evaluation stresses, nevertheless, the importance of striking a balance between monitoring requirements and effectiveness, without prejudice of the latter: a rigid monitoring system can result in increased bureaucracy, contributing to a subordination of the project objectives to evaluation and accountability requirements. This evaluation suggests the development of a soft system, adapted to the realities on the ground, based on qualitative indicators and developed in a participatory manner with all stakeholders. It is only through the participation of stakeholders that meaningful indicators to gather relevant information for impact evaluation can be developed.

The report equally recommends that the monitoring processes (reviews, missions, or others) are documented in order to provide information for evaluation. The information thus produced should be systematically analyzed and organized. This task requires a commitment from all stakeholders in the PC in Mozambique. Finally, the report recommends the evaluation of specific projects for which constraints have been identified.

(4) Improve communication of results and a discussion on international cooperation

A communication policy for accountability "publish what you fund" must be defined, identifying the good practices of the PC. Accountability policies should follow the same principles of the evaluation, i.e., creating balanced systems, without compromising effectiveness. This requires improvements in

the IPAD website, producing reports and their dissemination (particularly those relating to evaluations), and a more active communications strategy, leveraging existing mechanisms like the *Development Days*.

Another recommendation is to increase the dialogue between stakeholders, reflection and research on the Portuguese cooperation based on the valuable experience acquired in the field in Mozambique, in particular with regard to budget support vs. project approach, aid effectiveness, the division of labour, among others. Several suggestions on how to quick start dialogue are provided.

(5) Improve organizational aspects

The evaluation recommends that, in order to improve concentration and division of labour, the new ICP should take into account the findings of the task force's work in Mozambique on the division of labour and Mozambique's aid policy. This would entail an effort to redefine some of the areas of intervention of the CP and reduce their number (more detail is provided in the document). This strategy would also facilitate coordination between actors within the same area. It is recommended also that other concentration mechanisms are examined, such as delegated cooperation and that there is a participation of Portugal in the coordination of technical assistance within the G19.

In terms of human resources, the evaluation recommends the strengthening of human resources in the field, while ensuring their autonomy. This recommendation is for greater investment in the presence of officials and technicians on the ground and greater autonomy in terms of decision on the projects, processes and the implementation of systems and follow-up evaluation. It should be ensured a greater capacity to technicians to act and/or promptly reformulating certain characteristics, given the proximity and possibility of monitoring have on the ground.

The recommendations are also in the sense of promoting better links between the various parties responsible in the IPAD for the cooperation with Mozambique – geographic distribution (by country), sector (grants) or by type of cooperation actor – at the same time stimulating the creation of information sharing systems to detect duplication of activities or enhance, through their aggregation, scattered results of projects. The mapping of actions and their results and sharing of internal information compiled (and its constant updating) would allow a clearer view of projects underway and of the responsible areas.

In terms of procedures for project development, financing and implementation, it is recommended the publication of clearer rules and timetable for submitting projects as well as information on projects undertaken by various ministries. This requires a re-organization of the IPAD website.

Moreover, it is recommended that greater efforts be made to pass the management of funds for the Mozambican institutions, continuing with the Budget Support and Common Funds in view of the recognized advantages of this type of support in terms of efficiency and sustainability. Still within a logic of transfer of skills and capabilities, the evaluation highlights the need for the Mozambican partner institutions to make available qualified personnel to work directly with technicians of the PC.

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

1. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

O Centro de Estudos Africanos do ISCTE-IUL realizou entre os meses de Abril e Setembro de 2010 a avaliação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) Portugal-Moçambique 2007-2010. Esta avaliação foi promovida pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD, IP[2]) e enquadra-se nos pressupostos de acompanhamento do Programa, no qual se prevê uma avaliação externa final no último ano da sua vigência.

Inicialmente formulado para abranger o período de 2007-2009, o PIC foi estendido até ao final de 2010 de forma a coincidir temporalmente com o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) moçambicano. Dessa forma, o IPAD alargou também o período a que se refere a avaliação até ao final de 2010, embora a totalidade das informações referentes a este último ano ainda não estejam todas disponíveis.

A avaliação concentra-se em questões chave da Cooperação Portuguesa em Moçambique e organiza-se em torno da análise dos seguintes aspectos: relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade.

Para além da identificação e destaque das principais lições retiradas das acções e actividades levadas a cabo no decorrer do programa, a avaliação apresenta-se como um instrumento central de produção de recomendações que possam orientar a preparação do próximo PIC (2011-2014) e as acções e actividades futuras.

[2] Doravante referido apenas como IPAD.

1.1 Âmbito e Objectivos da Avaliação

A avaliação tem como **âmbito** o Programa Indicativo de Cooperação de Portugal com Moçambique no período 2007-2010. Com base nas orientações do IPAD, centra-se na análise do apoio prestado dentro dos principais eixos de actuação da cooperação, tendo em consideração a sua relevância no PIC e a análise da sustentabilidade da cooperação entre os dois países, procurando:

- Descrever e analisar a evolução do apoio português a Moçambique;
- Descrever e avaliar a eficácia da estratégia-país e da preparação, implementação e adaptação do PIC, relativamente ao alcançar dos principais objectivos;
- Apreciar e analisar a eficácia do PIC em termos da adequabilidade dos instrumentos escolhidos e dos recursos disponibilizados;
- Apreciar em que grau as actividades/processos/benefícios da Cooperação Portuguesa têm sustentabilidade quando esse apoio terminar;
- Fazer uma análise global do PIC que possa fornecer uma base para as decisões sobre o novo PIC;
- Identificar as lições aprendidas;

Os **objectivos** da avaliação, tal como descritos nos Termos de Referência (em anexo) são:

- Conhecer o desempenho da Cooperação Portuguesa em Moçambique;
- Apreciar a relevância, lógica e coerência, bem como os resultados alcançados com o PIC 2007-2010;
- Dar aos Governos português e moçambicano uma base para decidir sobre possíveis mudanças ou adaptação da estratégia, eixos e áreas de intervenção da cooperação entre os dois Estados;
- Fazer o levantamento da experiência de programação (PIC) e das suas características específicas com Moçambique que poderão ser úteis para a preparação e implementação do apoio português a um novo ciclo de programação com este país parceiro;
- Conhecer o nível de implementação das recomendações da avaliação do PIC 2004-2006;
- Dar indicações sobre como poderá a Cooperação Portuguesa ser harmonizada com os compromissos assumidos no âmbito da implementação do Código de Conduta da EU em matéria de desenvolvimento.

Os resultados esperados são a descrição do PIC de Portugal-Moçambique e do processo que esteve subjacente à sua definição, formulação e preparação para se poderem apreciar os seguintes aspectos:

- ***Relevância*** – qual a abordagem que o PIC fez aos principais problemas de desenvolvimento de Moçambique;
- ***Eficácia*** – quais os resultados do PIC e como é que as intervenções e o processo contribuíram para os principais objectivos e prioridades da cooperação entre os dois países;
- ***Eficiência*** – qual a eficiência dos programas/projectos, incluindo o modelo organizacional e os métodos de implementação, nomeadamente os principais eixos nele inscritos: Capacitação institucional; Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza; Cluster da Ilha de Moçambique;
- ***Efeitos e impactos*** – que efeitos e impactos são possíveis detectar em termos de sectoriais e globais (previstos ou não) na sociedade moçambicana, em consequência dos programas da Cooperação Portuguesa;
- ***Sustentabilidade*** – em que medida a ajuda portuguesa a Moçambique promoveu a sustentabilidade técnica, económica, financeira e institucional dos projectos e programas.

Da análise dos critérios acima definidos, a avaliação derivará conclusões e fará recomendações sobre como a Cooperação Portuguesa em Moçambique se poderá tornar mais relevante, eficaz, eficiente e sustentável.

1.2 Metodologia e Calendarização

A avaliação organizou-se em torno de três fases que incluíram uma fase de preparação e recolha de dados em Portugal, uma fase de trabalho de campo em Moçambique e uma fase de análise e preparação do relatório. A avaliação envolveu o uso de várias metodologias incluindo a pesquisa documental, entrevistas, reuniões restritas com o IPAD e workshops alargados a vários intervenientes da cooperação portuguesa.

O IPAD é a entidade responsável pela divulgação dos resultados da avaliação e por assegurar que estes são futuramente incorporados nas acções em preparação, nomeadamente na redacção do novo PIC para o período 2011-2014 e na execução das actividades por este previstas.

De forma a poder descrever e avaliar os elementos descritos, foram cruzadas informações de várias fontes incluindo documentos de planeamento e acompanhamento dos projectos, elementos recolhidos no terreno e em várias reuniões colectivas conduzidas pela equipa de avaliação, outras avaliações à CP e à cooperação com Moçambique, assim como trabalhos de investigação.

As fontes documentais foram complementadas com as informações recolhidas em entrevistas em Portugal e em Moçambique com os responsáveis pela cooperação com Moçambique. Sendo um processo participativo, envolveu, o melhor possível, os vários agentes executores e os beneficiários. Os intervenientes no processo de recolha de dados foram a Equipa de Avaliação do CEA, o GAAI/IPAD (pessoal, dirigentes, responsáveis; Conselheiro da Cooperação e técnicos do IPAD residentes), os ministérios relevantes (responsáveis portugueses e moçambicanos) indicados pelo IPAD, a Embaixada de Portugal em Moçambique, as autoridades moçambicanas envolvidas e outros agentes relevantes (institutos e empresas públicas, centros de estudos e de formação, instituições universitárias, ONG e fundações; parceiros do IPAD responsáveis por projectos ou acções de cooperação, pontos focais moçambicanos, população-alvo dos projectos).

Ao longo deste processo, a equipa de avaliação preparou vários documentos que foram apresentados ao IPAD e também aos outros intervenientes da cooperação portuguesas com o objectivo de recolher comentários que foram, sempre que considerados pertinentes, incorporados nos textos finais.

Fases da Avaliação

A Avaliação compreende três fases:
- Fase I – Estudo Documental
- Fase II – Pesquisa em Moçambique
- Fase III – Relatório

O calendário global definido e articulado entre o IPAD e a equipa de Avaliação teve em conta os prazos de execução da Avaliação e idiossincrasias respeitantes à realização do mesmo, das quais se destacam a impossibilidade de realização de uma pesquisa útil em Moçambique no período inicialmente previsto (20 de Junho a 3 de Julho) devido ao feriado nacional em Moçambique a 25 de Junho, período durante o qual os representantes das instituições/organizações estariam indisponíveis; a dificuldade de realização de trabalho de análise/confirmação da informação/solicitação de esclarecimentos adicionais em Portugal durante o mês de Agosto que é tipicamente mês de férias. Assim, ambas as partes concordaram numa calendarização que teve como início da avaliação o dia 19 de Abril e que terminaria a 30 de Setembro com a entrega do relatório final (ver **A.5 Tabelas e Quadros,** A.5.1). O prazo da produção do relatório final foi estendido no decorrer da avaliação, de acordo com o estabelecido entre a equipa e o IPAD.

Estudo Documental – Fase I

Os **objectivos** da primeira fase da avaliação foram a recolha e análise da informação existente através da consulta de documentos e de entrevistas com agentes da Cooperação Portuguesa para responder às seguintes questões:

- Identificar e analisar as questões chave com influência na intervenção portuguesa, nomeadamente constrangimentos, problemas, pontos fortes e factores facilitadores;

- Apreciar o relacionamento institucional entre os diversos actores da Cooperação Portuguesa em Moçambique;
- Apreciar a pertinência da informação e material encontrado para esta fase do trabalho;
- 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 actuação para a fase seguinte, com identificação das intervenções da Cooperação Portuguesa que deverão ser alvo de maior atenção.

A equipa de avaliação principiou a pesquisa documental logo após o início do contrato (19 de Abril) com a marcação de um conjunto de reuniões pertinentes que tiveram como ponto de partida o pessoal do IPAD de diversas secções e serviços.

A equipa seleccionou, compilou e analisou uma série de documentos, gerais e específicos, respeitantes à Cooperação Portuguesa, à cooperação com Moçambique e às áreas de intervenção e projectos que seriam alvo de maior atenção para a avaliação em curso.

Entre estes incluem-se documentos que dizem respeito aos compromissos europeus e internacionais assumidos por Portugal no âmbito da cooperação para o desenvolvimento. Além da Declaração do Milénio e dos vários compromissos internacionais sobre eficácia da ajuda (Declaração de Paris, Agenda de Accra, etc.), salientam-se o Código de Conduta da EU em Matéria de Complementaridade e Divisão de Tarefas, o Quadro Comum Para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País e para a Programação Plurianual Comum da EU e as Linhas de Orientação para a Cooperação Portuguesa no âmbito do Desenvolvimento de Capacidades.

Salienta-se ainda a recolha e análise de outras avaliações recentes da Cooperação Portuguesa nomeadamente a última avaliação do PIC Moçambique, a avaliação a meio percurso da Cooperação Técnico-Policial em Cabo Verde, a avaliação do sector da Estatística, a avaliação da Política de Bolsas e os relatórios anuais de avaliação do IPAD. De referir também as avaliações do CAD à Cooperação Portuguesa (de 2006 e a de 2010 que se encontra em preparação).

Em relação à CP em Moçambique, além do PIC e do Quadro Indicativo de Projectos para 2007-2010, foram recolhidos dados sobre a evolução da ajuda neste país, alguns dos documentos de projectos e relatórios de actividades dos projectos seleccionados para o período em análise. Foram ainda levantadas outras análises existentes como alguns Pontos da Situação e o mapa de execução financeira dos projectos.

Foram também recolhidas análises sobre o contexto político, social e económico do país e sobre a ajuda internacional e a problemática em torno desta. Para completar foram usadas outras avaliações da cooperação em Moçambique nomeadamente as várias avaliações independentes ao apoio orçamental, ao desempenho dos Parceiros de Apoio Programáticos e à implementação do PARPA. A lista da bibliografia e documentação utilizada encontra-se em anexo (**A.6 Bibliografia e Documentação**).

Esta fase documental foi complementada, em Portugal, pela realização de entrevistas a actores chave da cooperação com Moçambique. O calendário das entrevistas em Portugal e Moçambique foi elaborado em conjunto pela equipa em Portugal contando para este efeito com o apoio de um técnico responsável do Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna (GAAI) do IPAD e, em Moçambique, com os membros da equipa presentes no terreno e com os responsáveis do IPAD/Embaixada de Portugal em Moçambique. Estas entrevistas decorreram de 25 de Maio até ao dia 29 de Junho[3], sendo acompanhadas da solicitação e recolha de documentação, junto do IPAD e das organizações/instituições seleccionadas. A lista das entrevistas realizadas em Portugal (Lisboa) consta do anexo **A.3 Entrevistas Realizadas**.

As entrevistas em Portugal tiveram como objectivo:

- Recolher informações sobre a CP em Moçambique, sobre os aspectos chave do planeamento e implementação e gestão dos projectos da CP, incluindo constrangimentos e oportunidades

[3] Tendo sido ainda realizadas outras entrevistas em fases posteriores.

- Recolher informações de ordem organizativa e institucional sobre a CP, sobre o relacionamento entre os diferentes agentes da cooperação, coordenação, sistemas de troca de informação e complementaridade.
- Recolher a opinião dos vários agentes da cooperação sobre os pontos fortes da Cooperação Portuguesa e que poderá constituir um exemplo de boas práticas para a CP
- Recolher a opinião dos vários agentes da cooperação sobre os pontos fracos da Cooperação Portuguesa em Moçambique e o que deve ser modificado no futuro.

A equipa utilizou, ao longo do trabalho de recolha de informação através de entrevistas, um guião comum, elaborado durante o Estudo Documental, baseado na Matriz de Avaliação e adaptado aos diferentes interlocutores. No final desta fase foi entregue um Relatório Preliminar que foi distribuído e discutido num workshop e um Plano de Pesquisa.

Pesquisa de terreno – Fase II

A preparação do trabalho de pesquisa no terreno contou com a presença de dois elementos da equipa em Moçambique desde o início da Avaliação e com o apoio institucional do Cruzeiro do Sul, parceiro local da equipa de Avaliação.

Estes elementos, articularam com a equipa baseada em Lisboa (e na sequência das reuniões iniciais com o IPAD) para a definição das organizações/instituições a contactar, tendo realizado:

- Contactos com a Embaixada portuguesa em Moçambique para a marcação de reuniões nas três províncias visadas pela avaliação;
- Planificação das reuniões e entrevistas tendo em conta a deslocação de três elementos da equipa a Moçambique;
- Marcação das entrevistas e reuniões junto das organizações e instituições a visitar;
- Recolha de informação e documentação junto das organizações/instituições, na Embaixada portuguesa e junto dos representantes em Moçambique dos serviços/áreas chave da Cooperação Portuguesa.

As entrevistas realizadas em Maputo, previamente ao trabalho de terreno conjunto da equipa, constam igualmente em anexo (**A.3 Entrevistas Realizadas**).

A pesquisa no terreno previu visitas de estudo às regiões onde se desenvolvem as intervenções do PIC, para recolher informação e ouvir os parceiros locais, responsáveis pela execução no terreno, outros doadores e personalidades/entidades envolvidas na implementação do PIC, para confirmar ou infirmar as conclusões a que se chegou durante a fase documental. Ao longo deste processo, foram aprofundadas as questões previamente identificadas assim como outras que foram surgindo no decorrer da pesquisa de terreno. A recolha de informação no terreno foi realizada sobretudo com base num processo de auscultação dos responsáveis de projectos e/ou instituições relevantes, incluindo neste processo outras partes envolvidas na Cooperação Portuguesa, nomeadamente do próprio IPAD. A lista das entrevistas/reuniões realizadas encontra-se em **A.3 Entrevistas Realizadas**.

O trabalho de terreno previu ainda a discussão dos resultados preliminares da avaliação e as principais conclusões prévias obtidas na sequência do trabalho de terreno. Para este efeito, a equipa organizou em conjunto com representantes do IPAD um workshop de discussão onde foram tratadas as questões relevantes e as conclusões preliminares de forma a melhorar a informação e a abordagem do relatório final.

No seguimento do trabalho de campo em Moçambique foi entregue uma análise do Contexto da Cooperação Portugal-Moçambique.

Relatório – Fase III

A redacção do relatório teve início logo após a pesquisa de terreno, sendo complementada por entrevistas adicionais em Portugal, nomeadamente no IPAD. Foi enviada uma versão preliminar ao IPAD a 6 de Setembro de 2010, a qual foi comentada primeiro em reunião com o IPAD e com os responsáveis das diversas áreas deste Instituto e depois distribuída aos diversos parceiros para comentários. O workshop de discussão dos resultados teve lugar a 15 de Outubro, estando presentes

na apresentação e debate diversos detentores de interesse (ver **A.3 Entrevistas Realizadas).** Outros comentários foram enviados à equipa de avaliação durante as duas semanas subsequentes, incluindo dos parceiros em Moçambique, tendo sido incorporados no presente relatório e/ou justificada a sua pertinência na Grelha de comentários fornecida ao IPAD e demais parceiros.

Questões da avaliação e indicadores

A avaliação teve por base os Termos de Referência produzidos pelo IPAD e de acordo com estes focou-se nas questões-chave para a cooperação aí definidas, que se referem aos aspectos da relevância, eficácia, eficiência, impacto e sustentabilidade. Após reuniões com o IPAD ao longo do processo de avaliação – e tendo em conta outras questões constantes dos Termos de Referência que não estavam suficientemente destacadas, foi decidido que a análise da Coordenação e da Complementaridade no âmbito do PIC seria feita num capítulo independente.

Com base nisso, a equipa elaborou, ao longo da fase documental, uma matriz de avaliação (**A.2 Matriz da Avaliação**) contendo as questões específicas a abordar e os indicadores utilizados para a análise, bem como as fontes de informação que são utilizadas ao longo da avaliação de acordo com os critérios de avaliação já mencionados.

O PIC prevê que a avaliação seja feita usando como ponto de partida a Matriz de Intervenção definida no documento, onde são referidos os objectivos por área e por eixo e os indicadores (ver IPAD, 2007 e **A.5 Tabelas e Quadros**). No entanto, a avaliação com base na Matriz está limitada por vários factores. Estas limitações prendem-se com problemas a nível da definição dos objectivos dos eixos e dos indicadores, com o facto de não ter havido um acompanhamento sistemático dos indicadores de objectivo e com o facto de não ter sido compilada a informação relativa aos indicadores de resultado dos vários projectos que compõem o PIC. Estas limitações são apresentados em detalhe na análise dos resultados da presente avaliação, tendo dado origem a várias recomendações.

Os indicadores foram identificados de acordo com a sua pertinência para a fundamentação da análise destas linhas de análise/critérios, tendo estado prevista a sua adaptação/reformulação no decorrer da investigação e análise, bem como das reuniões participativas e/ou revisões de relatório, caso esta se mostrasse necessária, útil e exequível.

Estudos de caso

Na sequência das reuniões iniciais como IPAD bem como da triangulação de informação com os elementos da equipa no terreno, foram definidos quais os projectos e instituições relevantes da Cooperação Portuguesa que seriam objecto de uma análise mais aprofundada, tanto em Portugal como em Moçambique. Os projectos foram seleccionados a partir do quadro de projectos do PIC 2007-2009 fornecido pelo IPAD (**A.5 Tabelas e Quadros**, ver A.5.1.). Os critérios de selecção destes projectos/instituições, acordados entre o IPAD e a equipa de avaliação, basearam-se na importância e relevância dos mesmos para a Cooperação Portuguesa, a vários níveis, nomeadamente por serem representativos dos diferentes tipos de cooperação desenvolvidos em termos das modalidades de financiamento, das entidades financiadoras, responsáveis e executoras e das parcerias instituídas com os actores moçambicanos. Por outro lado, pretendeu-se abranger as diversas áreas de intervenção e eixos do PIC, os diversos intervenientes, e as diversas regiões de actuação da CP (Ilha de Moçambique, Beira (incluindo, por exemplo, o projecto na Gorongosa), Maputo cidade e periferia de Maputo). Pretendeu-se ainda abordar um conjunto de projectos que, simultaneamente, desse conta de casos que têm mostrado melhores resultados e casos que enfrentam algumas dificuldades.

Os projectos seleccionados distribuem-se pelos três eixos do PIC (Capacitação institucional, Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza e Cluster da Ilha de Moçambique) e por várias áreas de intervenção (**A.5 Tabelas e Quadros**, ver A.5.2.).

- Dentro do eixo Capacitação Institucional seleccionaram-se projectos na área de apoio à administração do Estado/Finanças; Cooperação Técnico-Policial e Apoio Orçamental;

- No eixo Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, o estudo seleccionou projectos nas áreas de intervenção da educação (no ensino básico e secundário, no ensino superior e relativos às Bolsas), da cultura e do desenvolvimento sócio-comunitário. Foram seleccionados nove projectos na área da Educação (quatro do Ensino Básico e Secundário, três do Ensino Superior e dois de Bolsas de estudo), um na área da Cultura e cinco no âmbito do Desenvolvimento Sócio-comunitário. Não foi objecto da avaliação nenhum projecto ao nível da Gestão Sustentável de Recursos Naturais pois, e para além dos critérios de selecção já mencionados, os projectos envolveram actividades pontuais muito especificas que já foram realizadas ou não se chegaram a concretizar.
- No eixo Cluster de Ilha de Moçambique foi dada atenção aos vários projectos, como as Vilas do Milénio e o Plano Estratégico de Desenvolvimento da ilha de Moçambique.

Com base nestes critérios a avaliação examinou uma amostra de 22 projectos da Cooperação Portuguesa em Moçambique. A amostra equivale a mais de um terço dos projectos incluídos no PIC 2007-2010[4]. Em termos orçamentais, os projectos analisados representam cerca de 60% do valor total do PIC (cerca de 30 milhões de Euros de um total de cerca de 50 milhões de Euros[5]). Assim, a selecção constitui uma amostra bastante representativa da totalidade dos projectos do PIC.

Apesar de a avaliação se focar mais sobre estes projectos, é necessário notar que o objecto de estudo é o Programa Indicativo da Cooperação (PIC) Portugal/Moçambique no seu todo. Os projectos seleccionados (ver **A.5 Tabelas e Quadros**, Projectos Seleccionados) servem apenas como estudos de caso que permitirão analisar o PIC e os processos subjacentes ao seu planeamento e execução. A informação recolhida através dos estudos de caso foi complementada por dados mais gerais acerca de todos os projectos da CP.

Baseando-se a informação recolhida ao longo da avaliação nestes projectos seleccionados, a inclusão no relatório de casos que permitem melhor ilustrar as constatações é por isso indicativa e os exemplos dados não são por isso exaustivos. Por outro lado, estes exemplos também não constituem casos únicos.

1.3 Limitações

Uma questão importante surgiu ao longo da avaliação em termos metodológicos que diz respeito à inevitabilidade de referir frequentemente condições que dizem respeito à Cooperação Portuguesa em geral e que, por isso, se situam fora do âmbito da avaliação. A influência marcante de alguns aspectos gerais da Cooperação Portuguesa, nomeadamente ao nível da estrutura e funcionamento, sobre certas áreas da cooperação específica de Portugal com Moçambique, determinou esta opção. Considera-se que esta perspectiva é mais equilibrada, podendo inclusive contribuir para uma apreciação global da cooperação que coloque em comparação os diversos PIC elaborados pelo IPAD.

As limitações de carácter geral prendem-se com as disponibilidades dos responsáveis/organizações para a marcação de entrevistas/fornecimento de informações, já que se tratam sobretudo de profissionais com agendas de trabalho bastante preenchidas o que nem sempre possibilitou o encaixe de reuniões num prazo coincidente com as necessidades da equipa de avaliação.

De forma a dar cumprimento ao calendário inicialmente previsto, a equipa iniciou de imediato os contactos e entrevistas com as organizações/responsáveis com os quais foi possível agendar encontros, tanto em Portugal como em Moçambique já que aí estavam presentes membros da equipa.

Contudo, em alguns casos os interlocutores/responsáveis não tinham tido conhecimento oficial que a avaliação estava em curso e não disponibilizaram documentação ou a sua totalidade, até que tivessem confirmação da realização da avaliação. Apesar destas dificuldades, a equipa tentou avançar o mais possível na recolha da informação, recorrendo aos dados existentes disponibilizados

[4] Estão listados 70 projectos no Quadro de Execução Financeira e cinco destes não tiveram orçamentação para nenhum dos anos em análise, logo foram analisados 22 projectos de um conjunto de 65.
[5] Considerando os valores executados de 2007 a 2009 e os valores orçamentados para 2010.

directamente pelo IPAD ou pelos outros implementadores e aos dados recolhidos indirectamente (pesquisas na internet, sites dos implementadores, ministérios, entre outros) enquanto aguardava pela chegada de informações mais completas.

Algumas entrevistas, contudo, foram realizadas sem o acesso prévio aos documentos dos projectos, relatórios e/ou avaliações (nomeadamente aos mais recentes). Estas informações foram chegando aos membros da equipa de forma faseada, até ao mês de Agosto depois do trabalho de terreno, e houve inclusive algumas entrevistas que foram agendadas para depois da apresentação do relatório preliminar.

Em relação à informação fornecida pelo IPAD, a obtenção destes dados esteve condicionada, durante este período, pela disponibilidade dos técnicos, nomeadamente, devido ao facto de estar a decorrer a avaliação do CAD nesta altura.

Por outro lado, alguma desta informação não se encontra organizada em dossiers e não está completa, o que torna mais demorada a sua compilação relativamente ao período em análise (anos 2007, 2008, 2009 e 2010). Muito importante neste âmbito é facto de raramente existir no IPAD informação sobre os projectos conduzidos pelos diversos ministérios sectoriais.

Muita desta documentação só foi sendo disponibilizada na fase do trabalho de terreno ou mesmo após a realização da pesquisa em Moçambique. Por outro lado, o IPAD não possui toda a documentação relativa a todos os projectos – nomeadamente aqueles que são geridos pelos ministérios sectoriais – e alguma da informação referente a projectos geridos directamente pelo IPAD não se encontra compilada de acordo com um sistema especificamente concebido para esse efeito.

Por outro lado, grande parte dos documentos não está disponível em formato digital, o que implicou várias deslocações para recolha de dados em papel ao IPAD. A equipa e os técnicos do IPAD tentaram contornar estas dificuldades da melhor forma, organizando e compilando os dados disponíveis (e registando os elementos em falta por obter) e articulando os momentos de partilha de informação/reuniões (ver **A.3 Entrevistas Realizadas**). Estas limitações são adiante referidas em maior pormenor dado que constituem em si limitações à análise da Cooperação Portuguesa com Moçambique.

Em Moçambique, para além da já referida falta de informação sobre o início da avaliação e de comunicação formal, as dificuldades prenderam-se sobretudo com alguma descoincidência da informação relativa aos projectos obtida em Portugal e em Moçambique (o que implicou a recolha de documentos não previstos e/ou reformulação da análise. Também em Moçambique, os calendários/agendas dos interlocutores dos projectos não foram sempre favoráveis à calendarização inicialmente estabelecida pela equipa já que alguns destes técnicos/responsáveis iniciam as férias no período da avaliação de terreno. A estratégia para contornar esta dificuldade implicou uma antecipação do agendamento de algumas reuniões em relação ao calendário previsto de início da avaliação do terreno. Tal foi possível devido ao facto de esta equipa ter dois membros no terreno.

Finalmente, a equipa de avaliação inicialmente proposta foi objecto de uma reformulação, com a substituição de um dos seus membros que iria trabalhar a tempo inteiro por um colaborador que assegurou a realização da recolha de dados na Ilha de Moçambique e a sua análise, entrando para a equipa apenas no início da fase II. A equipa e o IPAD discutiram esta substituição e consideraram ser a mais adequada para a prossecução de um trabalho de qualidade.

1.4 Estrutura do Relatório

O relatório final foi produzido na sequência da entrega de dois outros documentos ao IPAD:

- O *Plano de Pesquisa*, elaborado pela Equipa de Avaliação antes da partida para o terreno; e
- Uma análise do *Contexto da Cooperação Portugal-Moçambique*, elaborada no seguimento do trabalho de campo em Moçambique.

Ambos os documentos contêm as informações de base para a elaboração do Relatório final e foram disponibilizadas de acordo com as solicitações do IPAD.

A estrutura do Relatório Final é a seguinte:

Parte I – Introdução e Enquadramento

- Apresentação do âmbito e objectivos da avaliação e metodologia;

Parte II – Contexto

- Apresentação e análise da Cooperação Portuguesa com Moçambique;

Parte III – Resultados

Esta secção que apresenta as perguntas da avaliação e as respostas a essas perguntas, fundamentadas com base nas informações documentais e nos dados recolhidos através de entrevistas realizadas em Portugal e em Moçambique.

Esta parte está organizada da seguinte forma:

- Cinco partes correspondentes aos critérios de avaliação inicialmente definidos – Relevância, Eficácia, Eficiência, Coordenação e Complementaridade, Impacto e Sustentabilidade;
- Cada critério foi traduzido em perguntas específicas que guiam a avaliação, sendo as perguntas apresentadas no início de cada um dos pontos;
- Cada critério está subdividido em quatro partes: uma apreciação global que sumariza a apreciação dos eixos de intervenção; e a apreciação detalhada de cada um dos eixos de intervenção: Capacitação Institucional, Desenvolvimento Socioeconómico e Luta contra a Pobreza, Cluster Ilha de Moçambique.

Parte IV – Conclusões e recomendações

- Uma secção que apresenta as principais conclusões que resultam da análise;
- A apresentação das recomendações para a cooperação entre Portugal e Moçambique, que decorrem das conclusões.

Anexos

Os anexos são apresentados num documento separado e contêm a seguinte informação:

- Termos de Referência
- Matriz da Avaliação
- Entrevistas realizadas
- Guia de entrevistas
- Tabelas e quadros
- Bibliografia

CONTEXTO

2. CONTEXTO

2.1 Políticas, prioridades e necessidades de Moçambique

O contexto da pobreza em Moçambique

Moçambique é citado como um caso de sucesso, entre os países saídos recentemente de conflitos dado a taxa de crescimento económico se situar acima dos 7% (MDP, 2008) e a melhoria registada nos indicadores de pobreza absoluta. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) cresceu continuamente desde 1980 até 2007[6], em média 1,34% ao ano, passando de 0,280 para 0,402. Moçambique recebeu significativamente mais ajuda externa que os países vizinhos, ajuda essa que aumentou progressivamente ao longo da última década e que teve como objectivo apoiar o governo nos esforços de redução da pobreza.

Num contexto pós-guerra de recuperação económica, Moçambique conseguiu reverter até certo ponto os indicadores negativos de pobreza absoluta. Entre 1996/7 e 2002/3, de acordo com os dados do Inquérito aos Agregados Familiares (IAF)[7], a pobreza reduziu de 69% para 63% (considerando o mesmo cabaz de produtos alimentares do ano de base) ou para 54%, (considerando um cabaz modificado, com a mesma quantidade calórica, mas de menor custo), baixando assim a "linha de pobreza" de 0,47 Dólares/dia para 0,36 Dólares/dia[8]. De acordo com estes dados, Moçambique ultrapassou a meta estabelecida no seu plano de acção para a redução da pobreza absoluta, PARPA 2001-2005, que previa uma redução do índice de pobreza para 60% até 2005.

Segundo o relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) de 2008, Moçambique continua a registar progressos em relação a vários indicadores de desenvolvimento. Salientam-se a melhoria do acesso à educação (ODM 2), a redução da mortalidade infantil (ODM 4) e a melhoria da saúde materna (ODM 5) (UNDP, 2008). Em relação à educação, 95,5% dos alunos têm em 2007 acesso ao ensino primário, constituindo, contudo, um grande desafio para o país a melhoria da qualidade de ensino. Em relação à mortalidade infantil, Moçambique é destacado no relatório sobre os ODM como um dos países que conseguiu importantes avanços na redução da mortalidade infantil (520/100.000). A um nível global, as desigualdades em termos regionais e de género também diminuíram, mantendo-se, contudo, ainda acentuadas. Também melhorou o acesso à água potável (48,5% em 2007) e às condições de saneamento básico.

No entanto, apesar da evolução positiva de alguns indicadores até 2002-2003, alguns analistas, apoiando-se nos dados mais recentes, contestam que o decréscimo da pobreza tenha sido tão significativo como anunciado. Em relação ao último IAF (2002/3), alertou-se para o facto de a redução da percentagem das pessoas abaixo da linha da pobreza para 54% ter sido estimada a partir de um abaixamento dessa mesma linha, em termos reais[9] (Hanlon e Smart, 2008). Outros indicadores apontam, por um lado, para um aumento da pobreza, com o consumo médio a reduzir-se em 2008 para níveis inferiores a 2002 e, por outro, para a continuação do aumento das desigualdades, no último quinquénio[10]. O Trabalho de Inquérito Agrícola (TIA), também levado a cabo pelo INE, por exemplo, aponta para um aumento da pobreza, assim como as diferenças entre ricos e pobres (Cunguara e Hanlon, 2010).

[6] O relatório de 2009 da UNDP refere-se a 2007.
[7] Conduzindo pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de Moçambique.
[8] Às respectivas taxas de câmbio médias anuais.
[9] Baseando-se num cabaz modificado em relação ao ano base com a mesma quantidade calórica, mas de menor custo com o argumento de que os preços teriam baixado neste período, o que, de facto, não se verificou.
[10] O coeficiente de Gini, de medição das desigualdades, já tinha piorado substancialmente nas zonas urbanas (Cunguara e Hanlon, 2010).

Além disso, Moçambique ocupa o lugar 172 no ranking de 182 países considerados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2009), o que o coloca no grupo dos países com mais baixo desenvolvimento humano[11], sendo o penúltimo na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC). Em relação à fome e insegurança alimentar, a situação não mostra avanços muito significativos e foi agravada por desastres naturais em 2005 e 2008. Os indicadores de má nutrição em crianças não melhoraram significativamente entre 2003 e 2006 e ainda estão aquém dos ODM[12]. A taxa de prevalência do HIV-Sida continua a ser uma das grandes preocupações para o desenvolvimento do país tendo aumentado de 8,2% em 1998 para 16,2% em 2004. Os dados da Ronda de Vigilância Epidemiológica de 2007 (Ministério da Saúde, 2009) parecem apontar para uma estabilização da situação em 15% mas ainda com graves desequilíbrios geográficos. Os desastres naturais, (inundações, secas e ciclones), o aumento dos preços dos alimentos e da energia a nível mundial e a incidência de doenças como o HIV-Sida e a malária são citados como um entrave à concretização dos ODM em Moçambique.

Os resultados do último Inquérito sobre o Orçamento Familiar (IOF 2008/2009), o instrumento utilizado para recolher informação sobre a evolução da pobreza em Moçambique (realizado de 6 em 6 anos), confirmam que os progressos não foram tão grandes como os previstos: as projecções do PARPA II previam que, em 2009, a percentagem de pobreza tivesse diminuído para 45% e que o Objectivo do Milénio referente à redução da pobreza pudesse ser atingido em 2015 (esta percentagem deveria ser reduzida para 40%). 50,9% dos agregados consideram que a sua situação económica está pior ou muito pior contra 27,9% que indicam estar um pouco melhor ou muito melhor (INE, 2010).

No entanto, embora a pobreza se mantenha acima dos 45%, o Governo ainda acredita que Moçambique seja capaz de atingir a tempo os Objectivos do Milénio.

Políticas e prioridades

Tendo a luta contra a pobreza como a sua prioridade, o Governo de Moçambique tem orientado as suas políticas no sentido de a combater. Desde 2001, que estas prioridades foram definidas no Plano de Acção Para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), o *Poverty Reduction Strategy Paper* (PRSP) para Moçambique. Este é um dos instrumentos programáticos centrais do sistema de planificação pública que integra outros documentos programáticos de longo prazo como sejam a Agenda 2010 e o Plano Quinquenal do Governo[13]; e os documentos anuais, o Plano Económico e Social (PES) e o Orçamento de Estado (OE). O Governo está comprometido em cumprir os Objectivos do Milénio e assinou várias declarações a nível regional com vista a facilitar o seu cumprimento, destes salientam-se declarações no âmbito da SADC relativamente à segurança alimentar (SADC, 2008) e da CPLP relativamente aos ODM (CPLP, 2006).

O primeiro dos planos para o combate à pobreza, que vigorou entre 2001 e 2005, foi o PARPA I que definiu as seguintes áreas de acção fundamentais:

- A Educação;
- A Saúde;
- A Agricultura e desenvolvimento rural;
- As Infra-estruturas básicas;
- A Boa governação; e
- A Gestão macroeconómica e financeira.

O PARPA II, que está actualmente em vigor abrange o período de 2006 a 2010 e estabelece como principal prioridade a redução da incidência da pobreza absoluta para 45% em 2009. Orientando-se por dois objectivos globais – a redução dos níveis de pobreza absoluta e a promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente – assenta sobre três pilares:

- Governação

[11] Esta classificação integra quatro categorias: muito elevado, elevado, médio e baixo.
[12] Meta: 17% relativamente à percentagem de peso baixo por idade.
[13] Actualmente em vigor está o PQG 2010-2014.

- Capital Humano
- Desenvolvimento Económico

Destaca-se, na área da *Governação*, o enfoque atribuído ao bom funcionamento das instituições do Estado e à sua capacidade de aproximar os serviços dos cidadãos, e a definição de objectivos e acções específicas nas áreas da Reforma do Sector Público, da reforma da Justiça e Legalidade, na área da Ordem Pública, e ainda ao nível da estabilidade política e social, da justiça social, da legalidade e segurança, da informação e comunicação.

Relativamente ao *Capital Humano*, é relevante para a Cooperação Portuguesa (CP) a definição de áreas prioritárias de actuação neste plano, sendo a Educação uma das principais, coincidente com as orientações do PIC 2007-2010. No que respeita ao *Desenvolvimento Económico*, o PIC atribui um menor destaque aos objectivos e áreas de actuação previstas pelo PARPA.

Está actualmente em preparação o novo plano de redução da pobreza (2011-2014), sobre o qual ainda existe pouca informação mas prevê-se que a sua designação venha a sofrer algumas alterações, nomeadamente passando a Plano de Acção para a Redução da Pobreza (PARP). Prevê-se ainda que este plano esteja mais próximo das orientações definidas no Plano Quinquenal do Governo, tendo um foco mais alargado no desenvolvimento social e económico.

É com base nos PARPA que os Programas Indicativos de Cooperação Portugal-Moçambique são elaborados, assegurando assim a consistência da intervenção portuguesa com as prioridades de Moçambique relativamente à redução da pobreza[14].

2.2 O contexto da ajuda internacional em Moçambique

Moçambique é um país extremamente dependente da ajuda externa, em termos do apoio sectorial, do apoio a programas e projectos e do apoio directo ao Orçamento de Estado – financiado em cerca de metade pela comunidade internacional e representando essa ajuda cerca de 12 a 15% do PIB (Cunguara e Hanlon, 2010). Este nível de dependência tem preocupado analistas há mais de uma década que se questionam sobre se uma tão elevada dependência da ajuda externa é compatível como um historio de sucesso (Castel-Branco e Ossemane, 2010). Outros factores como as manifestações de 2008 e recente revolta popular de Setembro 2010, suscitadas pelo aumento dos preços dos combustíveis e dos alimentos, são vistos como sinais relevadores da vulnerabilidade das famílias e do aumento das desigualdades sociais. Este debate está com certeza condicionar a elaboração do próximo PARPA e as políticas do governo, que se prevê passem a direccionar-se mais para as questões do crescimento económico e a diminuição da dependência externa.

Há ainda que considerar as tensões que ocorreram entre governo e doadores durante os anos de 2009 e 2010. Estas tensões ocorreram entre os parceiros que dão Apoio ao Orçamento e o Governo moçambicano e poderão levar ao enfraquecimento desta modalidade da Ajuda. A acrescentar a isto, a crise financeira e as mudanças políticas na Europa, também concorrem para pôr em questão o apoio orçamental a Moçambique, tendo alguns países diminuído as suas contribuições. Portugal, que é um dos doadores desta parceria, por exemplo, não fez ainda os compromissos este ano em relação ao Apoio ao Orçamento.

A cooperação internacional segue as linhas orientadoras consagradas em conferências internacionais de doadores e consequentes acordos e declarações. De entre estas destacam-se, pela sua importância, (i) a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, realizada em 2002, onde os doadores subscreveram o Acordo de Monterrey, segundo o qual assumem o objectivo de aumentar a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para 0,56% do RNB até 2010 e 0,7% até 2015; e a (ii) Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento de 2005, aprovada pelo Fórum de Alto Nível co-patrocinado pela OCDE, do qual Portugal faz parte. Nesta declaração, ficam estabelecidas metas para 2010 bem como princípios de enquadramento da acção internacional, como sejam a apropriação das acções no âmbito do desenvolvimento por parte dos beneficiários; o

[14] http://www.pap.org.mz/downloads/programa_quinquenal_do_Governo_2010_1014.pdf.

alinhamento e correspondência com as prioridades nacionais dos países beneficiários; a gestão da ajuda em função dos resultados; e a harmonização das acções dos doadores[15]. Estes princípios foram reafirmados com a elaboração da Agenda de Acção de Acra para a Eficácia da Ajuda (2008).

Com o objectivo de facilitar a implementação destes compromissos internacionais, foi constituída em Moçambique uma Parceria de Apoio Programático (PAP) que reúne hoje em dia representantes de 19 doadores (designados por Parceiros de Apoio Programático – PAP)[16]. Esta parceria de apoio programático tem como objectivo canalizar a ajuda externa através de apoio directo ao Orçamento de Estado através de Fundos Comuns e também através de ajuda a programas sectoriais. Na ajuda sectorial portuguesa destacam-se a ajuda à Finanças Públicas (SISTAFE, Reforma Tributária e Auditoria), Estatísticas (INE), Educação (FASE), Agricultura (PROAGRI).

A PAP tem por base um Memorando de Entendimento (MdE) cuja primeira versão foi assinada entre o governo moçambicano e parceiros em 2004 e a segunda, actualmente em vigor, em 2009. Embora não contendo indicadores políticos, o memorando assenta sobre um conjunto de princípios orientadores como a Democracia e os Direitos Humanos cuja violação pode conduzir à suspensão dos apoios.

Como suporte ao PAP foi estabelecida uma estrutura, definida no MdE, com mandatos a vários níveis e funções diferentes. Esta estrutura compreende Chefes de Missão, Chefes de Cooperação, o Grupo de Trabalho dos Economistas (EWG) e grupos de reforma transversais para avaliar a performance relativamente ao Quadro de Avaliação e Desempenho (QAD). A "Troika plus" representa os chefes de missão, quando necessário, e o secretariado facilita o processo. Não directamente dependentes desta estrutura, mas sendo uma componente importante do processo de revisão do QAD, existem vários grupos de trabalho sectoriais organizados em torno de quatro pilares temáticos – Pobreza e Gestão Macroeconómica, Governação, Capital Humano, Desenvolvimento Económico – e questões transversais, que incluem Género, Ambiente, Desenvolvimento Rural, entre outros.

Os grupos de trabalho incluem áreas diversificadas como as Finanças Públicas, a Reforma do Sector Público, a descentralização, a Justiça, a Saúde, a Educação, Águas e saneamento, e o Sector Privado e Agricultura. Os grupos de trabalho, constituídos por representantes do governo moçambicano e por doadores que apoiam o sector em questão, são importantes porque são a unidade básica de comunicação e coordenação entre o governo e os doadores relativamente ao desenvolvimento do país. São fóruns de diálogo sobre políticas sectoriais e avaliação do desempenho do sector de acordo com os indicadores acordados conjuntamente entre governo e doadores e definidos nos QAD. Estes grupos produzem documentos e relatórios que depois são analisados nas estruturas superiores da parceria.

De acordo com a avaliação independente dos PAP de 2009[17], a ajuda externa dos PAP cresceu no período 2004-2009. Porém, se o crescimento foi significativo em termos da ajuda programática (que teve uma crescimento percentual mais acentuado do que o da ajuda externa), a ajuda através de projectos diminuiu no mesmo período. A ajuda ao governo de Moçambique como percentagem da ajuda dos PAP foi de 90% em 2009 (IESE, 2010).

No entanto, a mesma avaliação revela tensões existentes no seio da parceria e que se desenvolveram ao longo do último ano. O governo e vários parceiros consideram que a parceria foi enfraquecida devido, nomeadamente, ao aumento do peso do diálogo político em relação ao técnico e à forma como este está estruturado. Outras questões prendem-se com a complexidade da arquitectura dos Grupos de Trabalho, o enfraquecimento técnico de alguns deles e a fraca memória institucional causada pela frequente rotação dos parceiros. Outra crítica prende-se com a falta de coordenação relativamente ao trabalho analítico que tem de ser levado a cabo para apoiar políticas do governo e

[15] Neste último capítulo, a Comissão Europeia seleccionou alguns países como estudos-piloto das iniciativas de coordenação, incluindo-se entre estes Moçambique.

[16] A informação referente ao modo de funcionamento da Parceria e documentos de avaliação produzidos está disponível em http://www.pap.org.mz/

[17] Desde 2004 que é feita uma avaliação independente ao desempenho dos PAP como parte da prestação de contas mútuas entre o governo e os parceiros da cooperação internacional. Os relatórios, como aliás todos os documentos relativos à parceria, estão disponíveis em www.pap.org.mz.

que muitas vezes é decidido de acordo com as agendas dos doadores, sendo feita uma tentativa de coordenação apenas *ex-post* (IESE, 2010). Mas, mais importante, e ainda de acordo com a avaliação, é a necessidade de criar estratégias para reduzir a dependência da ajuda externa. O que implica um esforço no sentido de criar uma economia sólida e sustentável, que permita ao país financiar as suas próprias políticas sociais.

Os maiores doadores para o orçamento moçambicano são o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o DFID e a Suécia, seguidos do BAD, da Holanda, da Noruega e Alemanha. Portugal também pertence a este grupo, tendo renovado a sua participação nesta parceria através da assinatura de um Memorando que vigorou de até 2009. A participação de Portugal no seio desta parceria será analisada mais adiante.

2.3 A ajuda bilateral portuguesa neste contexto

O contexto da Cooperação Portuguesa

O período de vigência do PIC 2007-2010 foi marcado por importantes mudanças em termos das estratégias políticas que orientam a Cooperação Portuguesa. As orientações estratégicas para a Cooperação portuguesa estão definidas em documentos de política nacional como seja o Programa do Governo e as Grandes Opções do Plano. Durante o período 2007-2009, sucederam-se dois Governos Constitucionais (XVII e XVIII), tendo havido continuidade das políticas neste domínio: se no programa de 2005-2009, o principal objectivo era relançar a política de cooperação portuguesa depois de um período de redefinição, em 2009-2013, pretende dar-se continuidade ao reforço da cooperação apontando-se algumas prioridades, nomeadamente fortalecer o papel de coordenação do IPAD.

De acordo com o Decreto-Lei 5/2003 de 13 de Janeiro, o IPAD tem como atribuições, para além da sua função de supervisor, director e coordenador da cooperação portuguesa, um conjunto de outras:

a) Propor ao órgão de tutela as orientações relevantes para a definição da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento;
b) Preparar os programas trienais e anuais da cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, bem como o seu planeamento orçamental;
c) Enquadrar os programas e projectos nas orientações da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento;
d) Assegurar a articulação com as autoridades dos países beneficiários da cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento;
e) Emitir parecer prévio vinculativo sobre os projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento propostos por outras entidades;
f) Assegurar o financiamento dos projectos directamente elaborados pelo IPAD, designadamente com origem em fundos comunitários para o desenvolvimento e em organizações internacionais;
g) Promover a execução dos programas e projectos relativos à cooperação e à ajuda pública ao desenvolvimento;
h) Elaborar um relatório semestral sobre a execução dos projectos, propondo os necessários ajustamentos funcionais e a consequente reafectação de meios orçamentais;
i) Proceder à avaliação dos resultados da execução dos programas e projectos de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento;
j) Assegurar a articulação com instituições de âmbito nacional, regional e local, nomeadamente de natureza não governamental, e promover e apoiar a sua participação em projectos;
l) Assegurar a articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, tendo em vista promover e apoiar a cooperação intermunicipal;
m) Assegurar, no âmbito das suas atribuições, a participação portuguesa nas actividades da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) relacionadas com a cooperação;
n) Prestar apoio técnico à Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC);
o) Promover e realizar estudos na área da cooperação.

Outras das prioridades estabelecidas pelo Governo incluem

- Honrar os compromissos internacionais em matéria de APD;
- Prosseguir com os Clusters da Cooperação Portuguesa;
- Estabelecer pontes com mais-valias económicas portuguesas (energias renováveis e das tecnologias de informação);
- Melhorar a coordenação com instrumentos de apoio à internacionalização, nomeadamente linhas de crédito concessionais e melhorar a capacidade de intervenção da SOFID e a sua articulação com a política de cooperação;
- Continuar o diálogo com a sociedade civil portuguesa e os projectos com fundações, universidades, etc.;
- Reforçar a Coordenação Interministerial da Cooperação (CIC) promovendo a coerência das políticas;
- Apostar na formação dos quadros técnicos da cooperação.

Mudanças, anunciadas em 2005, foram consubstanciadas no documento *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*[18] que continua a ser o documento que reflecte a posição do governo em matéria de política de cooperação[19]. A *Visão Estratégica* estabelece como missão da Cooperação "contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito".

Em relação à *Visão Estratégica*, é publicado em 2006 um documento que operacionaliza esta estratégia[20] e que integra as recomendações do CAD à Cooperação Portuguesa. Dividido em duas partes – Mecanismos e Instrumentos da Cooperação Portuguesa e Quadro Institucional da Cooperação Portuguesa – este documento identifica, para cada uma delas, um conjunto de objectivos, medidas e recursos necessários para os implementar e o cronograma respectivo**.**

Em 2009, O IPAD publica um documento intitulado *Balanço da Visão Estratégia para a Cooperação Portuguesa* onde pretende dar visibilidade "e compreender a transformação substantiva que se operou na Cooperação Portuguesa". Este Balanço conclui que os "objectivos incumpridos são poucos e relativamente marginais face àqueles que foram inteiramente realizados" (IPAD, 2009:1-2).

De acordo com este documento, ao longo destes anos, a CP consegui um enquadramento multilateral mais forte, foi dado um importante contributo para a prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio; desenvolveram-se abordagens integradas que interligam segurança e desenvolvimento e o apoio a Estados Frágeis; foi reforçado o espaço lusófono; foram implementadas abordagens "bi-multi", cumprindo os compromissos assumidos na Declaração de Paris; e houve o aumento da participação, influência e o desenvolvimento de parcerias com as principais organizações internacionais (particularmente no quadro nas Nações Unidas, da União Europeia, da OCDE e outras instituições financeiras internacionais e regionais).

No quadro do apoio ao sector privado[21], o Balanço reconhece que "o apoio ao sector privado é uma área que deverá ainda ser mais reforçada " e refere a existência de uma nova instituição financeira a Sociedade Financeira de Desenvolvimento (SOFID) cuja missão é apoiar a dinamização das economias dos países parceiros através do envolvimento das empresas portuguesas e de um novo instrumento criado no IPAD "o Fundo Empresarial da Cooperação Portuguesa (FECOOP) que visa apoiar empresas de direito moçambicano em projectos de desenvolvimento na ilha de Moçambique".

Durante este mesmo período, (Julho de 2009) foi ainda publicada a *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento* e foram igualmente desenvolvidas seis estratégias de cooperação: três

[18] Resolução de Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 22 de Dezembro. Doravante será referido como *Visão Estratégica*.
[19] Ver *Grandes Opções do Plano 2010-2013*.
[20] IPAD, 2006b.
[21] Neste capítulo, importa referir a constituição de parcerias público-privadas em Moçambique com a Fundação Carr, a Fundação Aga Khan e a Fundação Portugal-África, para o desenvolvimento de diferentes tipos de acções de cooperação.

sectoriais – Educação, Saúde, Ambiente e Desenvolvimento Rural – e duas transversais – Género e Boa Governação, Participação e Democracia – bem como a *Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral*. Estes documentos[22] procuram orientar a acção da Cooperação Portuguesa nestas áreas, de acordo com as necessidades gerais dos seus principais parceiros, bilaterais e multilaterais.

Saliente-se ainda a publicação das *Linhas de Orientação para a CP em Matéria de Desenvolvimento de Capacidades*: este documento, que traduz princípios internacionais relativamente a boas práticas neste domínio, é particularmente importante para Portugal dado que grande parte das acções de cooperação visa o reforço das capacidades de instituições governamentais e outras consideradas frágeis nos países africanos onde actua.

A Cooperação Portuguesa enquadra-se dentro de um conjunto de compromissos que Portugal assumiu a nível internacional nomeadamente o *Acordo de Monterrey*, a *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento* e a *Agenda de Acção de Acra para a Eficácia da Ajuda* (2008). Importa referir também a integração das recomendações do Comité da Ajuda ao Desenvolvimento (CAD/OCDE) a Portugal no âmbito dos mecanismos de avaliação por pares (2006) *na Visão Estratégica*.

Finalmente, refira-se também a elaboração de vários documentos com vista a fazer cumprir os compromissos assumidos por Portugal a nível internacional relativamente à eficácia da ajuda nomeadamente os *Planos de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda* (IPAD 2006d e 2009a), os seus relatórios de avaliação (IPAD 2008) e a auto-avaliação da implementação do *Código de Conduta da EU relativamente à Divisão doTtrabalho* (2009b).

Em relação à eficácia da ajuda, a CP orienta-se também pelos compromissos assumidos no quadro da União Europeia como sejam o Consenso Europeu do Desenvolvimento, o Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento e o Quadro Comum para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País com vista a uma harmonização dos processos e ao cumprimento da Declaração de Paris (Comissão Europeia, 2006).

A Cooperação Portugal-Moçambique

A cooperação de Portugal com Moçambique para além de se reger por este conjunto de documentos que definem a estratégia geral e sectorial de cooperação de Portugal com países terceiros obedece a um conjunto específico de orientações que se encontram explicitadas nos Programas Indicativos de Cooperação (PIC).

Até esta data foram elaborados com Moçambique vários acordos de cooperação e protocolos de carácter geral, para além de protocolos sectoriais, que continuaram a vigorar e a ser formulados após a entrada em vigor dos PIC. No quadro que a seguir se apresenta listam-se os principais acordos e protocolos que regem a cooperação Portugal-Moçambique desde que este país é independente (1975), e que tiveram e têm implicações directas sobre o desenvolvimento do país:

Quadro 1 – Acordos estabelecidos entre Portugal e Moçambique

Acordos entre Portugal e Moçambique	Ano
Acordo Geral de Cooperação	1975
Acordo de Cooperação Económica	1981
Protocolo Adicional ao Acordo de Cooperação Económica	1982
Acordo de Cooperação nos Domínios da Educação, do Ensino, da Investigação Científica e da Formação de Quadros	1985
Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Militar	1988
Acordo de Cooperação Jurídica e Judiciária	1990
Acordo de Cooperação sobre a Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos e Respectivo Protocolo Anexo	1995
Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna	1995
Protocolo de Cooperação no Domínio das Finanças Públicas	1998
Protocolo de Cooperação entre a República Portuguesa e a República de Moçambique, nas Áreas do Emprego, da Formação Profissional, das Relações Laborais e da Segurança Social	1999
Protocolo de Cooperação na Área de Inserção Social	1999

[22] Disponíveis para consulta online. Ver Referências.

Protocolo no Domínio da Saúde	1999
Protocolo de Cooperação entre o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, o Instituto da Água de Portugal e a Direcção Nacional de Águas de Moçambique	2006
Acordo no Domínio da Parceria de Apoio Programático para o Triénio 2007-2009	2007

Fonte: PIC 2007-2009 e outros

Ao nível dos programas de cooperação de Portugal, destaca-se a elaboração dos PIC que remontam a 1999.

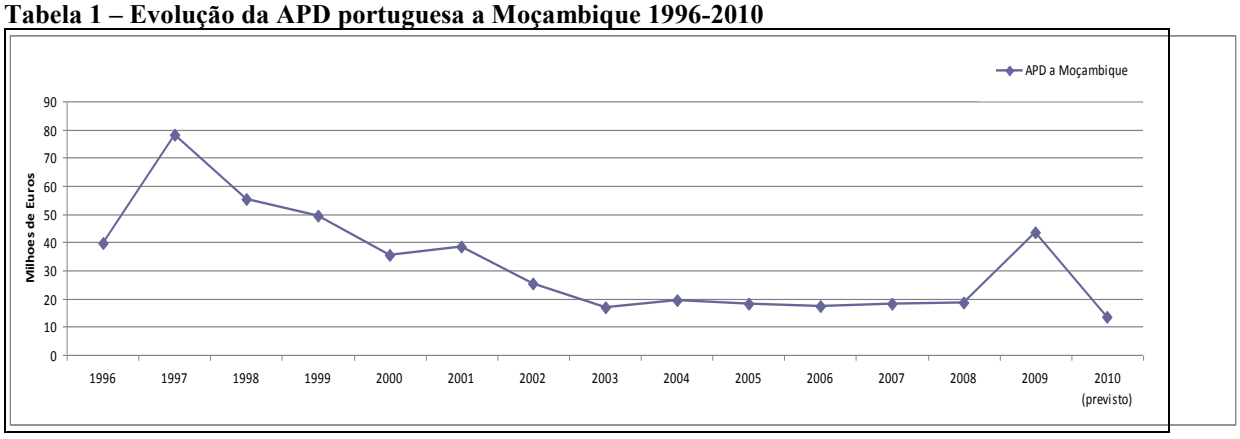
Quadro 2 – PIC Portugal-Moçambique

Programa	Data
Programa Indicativo de Cooperação para o período 1999-2001	1999
Programa Indicativo de Cooperação para o período 2002-2004	Apenas negociado
Programa Indicativo de Cooperação para o período 2004-2006	2004
Programa Indicativo de Cooperação para o período 2007-2009	2007
Extensão do PIC 2007-2009 para o ano 2010	Maio de 2009
Novo Programa Indicativo de Cooperação para o período 2011-2014	Previsto para 2010

Ao nível da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), Portugal tem apoiado Moçambique de forma privilegiada. Moçambique foi, no conjunto dos países africanos da CPLP, o maior beneficiário da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) entre 1999 e 2002. Entre 2000 e 2002, uma grande parte do montante da APD está relacionado com o perdão da dívida externa e a ajuda de emergência após as cheias. No entanto, entre 1997 a 2003, os montantes da APD foram diminuindo, tendo outros países, como Cabo Verde, ultrapassado desde então Moçambique em termos de percentagem de APD. Desde 2003, a APD a Moçambique manteve-se relativamente estável e tornou a subir em 2009.

A subida que se regista em 2010 é o resultado das Linhas de Crédito concessionais ao Governo de Moçambique, que somaram cerca de 30 milhões de Euros em 2009. Prevê-se que essa subida se mantenha em 2010 (embora ainda não se conheçam ainda, à altura desta análise, os valores finais para este ano). Este aumento da APD, de menos de 19 milhões para mais de 43 milhões, fez com que Portugal passasse de parceiro "pequeno" a "grande", na avaliação independente ao desempenho dos doadores em Moçambique (IESE, 2010). No âmbito desta mesma avaliação, que contabiliza a APD a Moçambique desembolsada por 21 doadores (os 19 que constituem a Parceria de Apoio Programático mais os Estados Unidos e as Nações Unidas), a ajuda externa a Moçambique atingiu em 2009 os 1,746 milhões de dólares (cerca de 1,341 milhões de Euros).

Tabela 1 – Evolução da APD portuguesa a Moçambique 1996-2010



No grupo dos doadores grandes, onde Portugal foi incluído em 2009, existem mais outros seis doadores que contribuem com mais de 50 milhões de dólares, cada um, por ano (cerca de 38,4 milhões de Euros). Os maiores doadores são os Estados Unidos, o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o DFID (Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido) e a Suécia, que contribuíram com mais de 90 milhões de dólares em 2009.

Se forem excluídas as Linhas de Crédito, Portugal contribuiu, em 2009, com cerca de 12,8 milhões de Euros (16,6 milhões de dólares), o que o coloca como doador pequeno, juntamente com a Áustria, a Bélgica, a Itália e a Suíça.

2.4 O PIC de Moçambique 2007-2010

Princípios orientadores

A Cooperação entre Portugal e Moçambique, no período em análise, está enquadrada pelo Programa Indicativo de Cooperação (PIC) 2007-2009, que é o documento de orientação da cooperação com Moçambique. Este documento, negociado entre os dois países, define a estratégia de cooperação com Moçambique, fazendo corresponder as estratégias de cooperação e as competências específicas portuguesas com as prioridades e necessidades moçambicanas. O PIC definiu objectivos globais e específicos para o programa em geral e o objectivos para cada um dos sectores prioritários (organizados em 3 eixos) e áreas em que a CP deverá actuar.

O objectivo global do PIC é contribuir para a redução da pobreza, através de uma abordagem de médio-prazo, que permita a promoção de um desenvolvimento económico e humano sustentável. Para atingir este objectivo foram definidos três objectivos específicos que consistem em (1) apoio o processo de boa governação e de reforço das capacidades institucionais, (2) contribuir para a melhoria do sistema de ensino e (3) apoiar a descentralização através do desenvolvimento sócio-comunitário e do *cluster* de cooperação.

A Cooperação Portuguesa é consubstanciada em projectos. A lista dos projectos inscritos no PIC é compilada num quadro (Quadro Indicativo de Projectos) onde estes estão organizados por Eixo e Área de Intervenção e onde se inscreve a região geográfica abrangida, o montante previsto e as entidades financiadoras. No planeamento, financiamento e execução destes projectos estão envolvidos vários actores além do IPAD tais como ministérios e outros organismos públicos, universidades e ONG e outros doadores multilaterais. A maioria destes projectos estão enquadrados no PIC embora haja alguns projectos classificados como extra-PIC. Isto acontece ou porque não se inserem, por vários motivos, na estratégia definida pela Cooperação Portuguesa, ou porque o IPAD, organismo coordenador, não teve deles conhecimento atempado, impossibilitando a sua inscrição no PIC.

O PIC 2007-2010 contém algumas diferenças relativamente ao último ciclo programático, que importa salientar. Além de, como já foi referido, se enquadrar dentro de um conjunto de compromissos multilaterais (Consenso Europeu, ODM, Declaração de Paris) e políticas de desenvolvimento nacionais (*Visão Estratégica* e sua operacionalização), foi elaborado tendo em conta o Quadro Comum para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País definido pela União Europeia, com vista a uma harmonização dos processos (Comissão Europeia, 2006). Este quadro que visa instaurar progressivamente uma programação plurianual comum, é uma dos componentes dos planos de acção da UE para a eficácia da ajuda e dá indicações quanto à estrutura do documento de programação. O PIC segue assim essa estrutura indicativa.

O PIC actual incorporou também recomendações fundamentais feitas pela Avaliação Externa do Programa Indicativo de Moçambique 2004-2006. De salientar a eliminação dos Planos Anuais de Cooperação (PAC), que exigiam negociações anuais, e a sua substituição por revisões semestrais por representantes dos dois países, que podem ter lugar em Moçambique ou em Portugal. Nestas revisões pode discutir-se a exclusão de projectos em curso ou a inclusão de novos projectos (uma análise da medida em que as recomendações da avaliação 2004-2006 foram incorporadas é apresentada neste documento).

No que respeita às prioridades moçambicanas, Portugal alinhou a sua estratégia de cooperação com as estratégias de desenvolvimento de Moçambique. A estratégia de desenvolvimento de Moçambique é definida e gerida através do sistema de planeamento público, já acima apresentado. Este sistema é composto por uma série de documentos encabeçados pelo Plano Quinquenal do Governo mas que tem no seu centro o PARPA. Assim, o PARPA II foi o documento fundamental de orientação da estratégia de Cooperação Portuguesa em Moçambique. O PARPA II, que inicialmente foi aprovado para o

período 2007 a 2009, foi subsequentemente estendido até 2010: consequentemente, o PIC foi também estendido passando a vigorar de 2007 a 2010. Assim, consideramos neste avaliação que o período de vigência do PIC é de 2007-2010. Este princípio de alinhamento deverá ser mantido para o próximo ciclo de programação.

Os princípios orientadores do PIC são os seguintes:

(i) Empenho na persecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM);

(ii) Reforço da segurança humana, em particular nos Estados Frágeis ou em situações pós-conflito;

(iii) Apoio à língua portuguesa como instrumento de escolaridade e formação;

(iv) Apoio ao desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental;

(v) Envolvimento mais activo nos debates internacionais, no âmbito do princípio da convergência internacional em torno de objectivos comuns.

Um dos aspectos novos deste PIC foi o aumento da participação de Portugal no Apoio Programático[23] a Moçambique. Portugal passou, neste período, não só a apoiar directamente o Orçamento de Estado moçambicano mas também a apoiar dois fundos sectoriais: o Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE) e o Fundo Comum da Estatística. Este é um passo no sentido de uma maior integração de Portugal nos mecanismos de coordenação multilaterais de apoio a Moçambique.

Outra das apostas do PIC 2007-2009 foi o investimento maior em termos de programação e financiamento no Cluster da Ilha de Moçambique. Embora o apoio ao orçamento já se tivesse vindo a desenrolar desde 2004 e na Ilha de Moçambique já existissem projectos, o PIC 2007-2010 consolida esta área de intervenção, através da atribuição de um pacote financeiro maior e do apoio à elaboração de um Plano de Desenvolvimento, elemento estruturador desse *cluster*.

O *cluster* define-se como um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica, e com um enquadramento comum. O IPAD, enquanto organismo coordenador da cooperação portuguesa, desempenha na gestão do *cluster* igualmente um papel mobilizador, coordenador e organizador.

Para além dos apoios financeiros e institucionais no âmbito da cooperação, Portugal intervém através de *trust funds* em diversos programas em Moçambique (OIT; BAD) e financia projectos implementados por organizações multilaterais. Destacam-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) nomeadamente na Ilha de Moçambique. Portugal apoia igualmente acções comuns no âmbito da CPLP que incluem directa ou indirectamente Moçambique[24].

Neste PIC previu-se igualmente a dinamização do desenvolvimento através de uma melhor integração económica internacional, perspectiva esta a concretizar tanto através do IPAD, como por via da já mencionada Sociedade Financeira de Desenvolvimento (SOFID) que em 2009 desenvolveu acções em Moçambique no sentido de intervir em operações de financiamento a projectos, tendo feito propostas a bancos nacionais de linhas de crédito, que, contudo, sofreram vários atrasos em termos de negociação (SOFID, 2009).

Do ponto de vista geográfico, o PIC actualmente em vigor apostou numa concentração em três províncias – Maputo, Sofala e Nampula. Os critérios que presidiram a esta escolha basearam-se no reconhecimento da importância de Maputo no âmbito da capacitação institucional já que é aqui que se localiza a sede do governo; na importância de Sofala como província onde está localizada a segunda cidade do país, a Beira; e na importância de Nampula pela presença da cooperação Técnico-Militar e pela Ilha de Moçambique.

[23] O Apoio Programático inclui o Apoio Directo ao Orçamento e o apoio através de Fundos Comuns
[24] Ver http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?Itemid=158&id=127&option=com_content&task=view.

Os eixos do PIC

Houve também uma preocupação com o enfoque sectorial da actuação portuguesa na elaboração do PIC actual, sendo para tal definidos três eixos de actuação principais que visam substituir a anterior dispersão por uma concentração das acções, estes são os seguintes

- Eixo I – Capacitação Institucional
- Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza
- Eixo III – Cluster Ilha de Moçambique

A definição destes eixos resulta do estabelecimento de prioridades para programas e projectos que (i) promovam a educação e a formação da população moçambicana; (ii) apoiem a capacitação institucional nas diversas áreas da administração pública e em áreas essenciais à boa governação; (iii) promovam o desenvolvimento sócio-comunitário e o alívio à pobreza, através de projectos locais integrados, que permitam criar sinergias entre as diversas áreas sociais e profissionais. Ainda, surgem na sequência da aposta numa intervenção integrada no âmbito do Cluster da cooperação na Ilha de Moçambique.

No eixo ***Capacitação Institucional***, pretende-se apoiar o reforço das instituições governamentais moçambicanas com vista à consolidação do Estado, através da formação de recursos humanos e da capacitação das instituições moçambicanas. As acções baseiam-se no estabelecimento de projectos entre ministérios homólogos com vista ao desenvolvimento das capacidades de intervenção técnica dos departamentos governamentais.

Este eixo definiu como objectivo principal o apoio ao processo de boa governação e de reforço das capacidades institucionais moçambicanas numa perspectiva de longo-prazo, de forma a reforçar a transparência, a cultura democrática, os direitos humanos e a capacidade de prestação de serviços às populações. Os objectivos específicos definidos no PIC são:

- Apoiar os processos de reforma da administração pública e a capacitação dos organismos públicos;
- Apoiar o desenvolvimento dos sistemas legais, reforçar o primado da lei e a administração da justiça;
- Contribuir para o fortalecimento das instituições democráticas;
- Apoiar a formação de quadros técnicos em diversas áreas-chave para a boa governação (incluindo forças armadas e polícia).

O eixo ***Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza*** tem como objectivo contribuir para o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações. Este eixo tem como áreas prioritárias a Educação e da Cultura, o Desenvolvimento Sócio-comunitário e a Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, tendo sido definidos para as áreas de intervenção estratégicas, entre outros, os seguintes objectivos:

- Contribuir para a melhoria do sistema de ensino moçambicano, apostando na educação e na formação como catalisadores do desenvolvimento fazendo uso das vantagens comparativas de Portugal na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas;
- Apoiar uma gestão adequada dos recursos hídricos e promover acções se sustentabilidade ambiental;
- Promover o ensino da Língua e Cultura Portuguesa;
- Reduzir a pobreza e estender a protecção social, promovendo assim o desenvolvimento económico e social sustentável.

Para o eixo ***Cluster Ilha de Moçambique***, o PIC não define áreas prioritárias de intervenção baseando-se este numa concentração de actividades relacionadas entre si através do conceito de *Cluster*. Segundo a *Visão Estratégica*, o conceito de *cluster* assenta sobre a existência de um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições (individualmente ou associadas a instituições do país parceiro), numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum.

Em princípio, um *cluster* de cooperação deverá ter como elemento central uma intervenção estratégica e substancial financiada através do IPAD, que funcionará também como instituição mobilizadora e coordenadora do *cluster*. Em torno deste projecto estratégico desenvolvem-se outros projectos, menores em escala e mais focalizados, que complementam o projecto central e forneçam uma abordagem integrada.

Tendo como base esta definição e a análise das várias fontes de informação consultadas, pode-se concluir que o período de vigência do PIC em análise correspondeu ao período de planeamento para a constituição do *cluster* e para o seu funcionamento tal como previsto.

A criação do Cluster visa:

- Promover uma maior concentração nas acções a desenvolver e nos recursos a despender, com o objectivo de melhorar a eficácia de actuação da CP;
- Mobilizar em torno de uma problemática comum, um conjunto de instrumentos que de forma coordenada, evitando acções isoladas, sem economias de escala, sem as vantagens de uma abordagem integrada e com pouca ou nenhuma visibilidade, impacto ou sustentabilidade a longo prazo;
- Apoiar a recuperação de um património histórico notável, construído ao longo de quatro séculos (século XVI ao século XX);
- Potenciar, através desta recuperação, tanto o aumento da actividade económica, como a oferta turística na Ilha;
- Contribuir para o projecto do Corredor de Nacala;

No total, o PIC integra 70 projectos distribuídos pelos três eixos prioritários e segundo áreas de intervenção definidas pelo PIC.

Tabela 2 – Eixos e áreas de Intervenção do PIC 2007-2010

	Áreas de Intervenção
Eixo I	Apoio à Administração do Estado
	Justiça
	Cooperação Técnico-Militar
	Cooperação Técnico-Policial
	Apoio ao Orçamento
Eixo II	Educação
	Cultura
	Gestão Sustentável dos Recursos Naturais
	Desenvolvimento Sócio-comunitário
Eixo III	Cluster da ilha de Moçambique

A repartição do número de projectos por eixos não é, contudo, homogénea, com a maioria dos projectos aglomerados no eixo Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza.

Tabela 3 – Número de projectos por eixo e área de intervenção

Designação	**Número de projectos**
Eixo I Capacitação Institucional	**18**
Área de Intervenção I – Apoio à Administração do Estado	14
Área de Intervenção II – Justiça	1
Área de Intervenção III – Cooperação Técnico-Militar	1
Área de Intervenção IV – Cooperação Técnico-Policial	1
Área de Intervenção V - Apoio Orçamental	1
Eixo II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a pobreza	**45**
Área de Intervenção I – Educação	25
Área de Intervenção II – Cultura	5
Área de Intervenção III - Gestão Sustentável dos Recursos Naturais	5
Área de Intervenção IV - Desenvolvimento Sócio-comunitário	10
Eixo III Cluster da Ilha de Moçambique	**7**

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

3. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

3.1 RELEVÂNCIA

A avaliação pretendeu perceber em que medida o PIC responde às necessidades dos mais pobres e se é consistente com as prioridades dos governos moçambicano e português e com as políticas europeias. As questões que orientaram a análise da relevância ao nível global, dos eixos e dos projectos foram as seguintes:

- *A estratégia da CP para Moçambique, tal como definida no PIC, responde às necessidades de Moçambique e especialmente dos mais pobres?*
- *A estratégia da CP em Moçambique foi alinhada com os planos e políticas moçambicanas?*
- *De que forma os parceiros moçambicanos participaram na definição da estratégia, no planeamento e execução dos programas e projectos?*
- *A estratégia da CP está alinhada com as políticas europeias e portuguesa (incluindo os objectivos da política de CP)?*
- *Em que medida foram introduzidas alterações em consequência das recomendações produzidas pela avaliação ao PIC realizada em 2006*

3.1.1. Apreciação global da relevância

Adequação da estratégia portuguesa às necessidades dos mais pobres

A Cooperação Portuguesa, com vista a desenhar uma estratégia que respondesse às necessidades dos mais pobres em Moçambique, e que fosse portanto relevante, alinhou o seu documento programático, o PIC 2007-2010, com o Plano de Redução da Pobreza Absoluta de Moçambique, PARPA II. O PARPA II é o instrumento central do sistema de planificação do Governo, demonstrando que o objectivo principal da política governamental é o combate à pobreza.

Este Plano tem três eixos principais: melhorar a boa governação; melhorar o fornecimento de serviços sociais tais como educação e saúde e estimular o desenvolvimento de actividades produtivas geradoras de rendimento e desenvolvimento económico. Por outro lado, o PARPA está também alinhado com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)[25], fazendo com que o PIC esteja, portanto, ele também alinhado com os ODM.

De forma a ultrapassar algumas das críticas dirigidas ao PARPA I, nomeadamente o facto de este documento visar a captação dos fundos dos doadores reflectindo os interesses destes e não exclusivamente os do Governo e Sociedade Civil (Renzio e Hanlon, 2007), o PARPA II foi elaborado com base numa estratégia de consenso alargado. A sua elaboração contou inicialmente com a participação de grupos sectoriais reunindo Governo, Sociedade Civil e Observatórios nacionais e provinciais da pobreza e só posteriormente os parceiros internacionais entraram no processo, facto que "contribuiu parcialmente para assegurar a apropriação do processo" (República de Moçambique, 2006).

Porém, a relação entre o Plano Quinquenal do Governo (PQG) e PARPA continua a ser alvo de discussão: o governo continua a insistir que o documento que, de facto, define as suas prioridades é o PQG, tendo recusado a apresentação do PARPA ao Parlamento. Espera-se que no novo ciclo programático haja um maior alinhamento entre estes dois documentos. Uma das hipóteses avançadas foi que o PARPA passasse a ser parte integrante do PQG que é, este sim, aprovado pelo parlamento

[25] Ver anexo 2 do PARPA II onde se esclarecem as ligações entre os pilares do PARPA e os ODM.

(Renzio e Sulemane, 2007). Prevê-se assim que haja uma reorientação do PARPA para áreas que cubram o desenvolvimento económico e não só a redução da pobreza.

Alinhamento do PIC com os planos e políticas moçambicanas

No PIC 2007-2010, houve um grande esforço de alinhamento da estratégia portuguesa com as áreas prioritárias definidas no PARPA II, havendo uma correspondência quase directa na maioria dos eixos e áreas de intervenção (ver **A.5. Tabelas e Quadros**, Ligação PIC e PARPA). As intervenções portuguesas encontram-se principalmente nos pilares do Capital Humano e Governação e, em alguns casos, revela-se uma correspondência com o pilar Desenvolvimento Económico. A ligação entre os eixos do PIC e objectivos do PARPA só não é directa no que concerne o Cluster da Ilha de Moçambique, embora os projectos neste eixo se possam situar dentro de alguns objectivos e acções dos pilares Capital Humano e Desenvolvimento Económico, como evidenciado no quadro. Também não existe alinhamento com o PARPA no que concerne a Cooperação Técnico-Militar, havendo, no entanto, uma correspondência com o Plano Quinquenal do Governo.

Apesar de, nas linhas gerais, haver alinhamento entre o PIC e o PARPA, torna-se necessário averiguar com mais detalhe, se os objectivos e os projectos dentro de cada eixo e área de intervenção do PIC estão também alinhados com as prioridades moçambicanas.

Participação dos parceiros moçambicanos na elaboração do PIC

A elaboração e planeamento do PIC prevêem uma discussão conjunta do documento com os responsáveis moçambicanos. Resulta de processos de consulta entre Portugal e Moçambique, sendo igualmente as suas revisões anuais objecto de negociação conjunta. A programação plurianual permite ainda que o Estado moçambicano inscreva no seu orçamento os montantes previstos para os projectos previamente negociados. Em 2008, no decorrer do presente PIC, foi enviada informação relativa a estes orçamentos para Moçambique.

Embora não estejam previstos momentos fixos de revisão anual do PIC – apenas a indicação que esta se deve realizar semestralmente – as revisões realizadas tiveram lugar simultaneamente com visitas oficiais realizadas a Portugal ou a Moçambique, não se chegando, contudo, a cumprir o número de reuniões previstas para este efeito. A primeira revisão foi feita em Novembro 2007 em Moçambique e a segunda em Outubro de 2008 em Portugal. Não chegou a ser produzido um relatório relativo a esta última revisão. Em 2009 não foi feita revisão do PIC, sendo este facto justificado pela prorrogação entretanto acordada no encontro do Secretário de Estado português e o Ministro dos Negócios Estrangeiros moçambicano em Portugal em Maio de 2009.

Alinhamento do PIC com as políticas portuguesas

A análise do PIC Portugal-Moçambique mostra que, nas suas linhas gerais, o PIC está alinhado com as políticas de cooperação portuguesas. Como já referido, a política de Cooperação Portuguesa está definida principalmente no documento *Visão Estratégica* e contém vários eixos por que se guia. Em termos de prioridades temáticas, foram definidos neste documento estratégico cinco objectivos sendo eles, 1) Empenho na prossecução dos ODM; 2) Reforço da segurança humana; 3) Apoio à lusofonia; 4) Apoio ao desenvolvimento económico; 5) Envolvimento mais activo nos debates internacionais. Em termos sectoriais concentra-se na Boa Governação, Participação e Democracia; Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza (em particular Educação, Saúde, Desenvolvimento Rural, Ambiente e Crescimento Económico); e Educação para o Desenvolvimento.

O Quadro sobre o Alinhamento do PIC à Estratégia Portuguesa de Cooperação (**Ver A.5 Tabelas e Quadros**) mostra o alinhamento entre o PIC e a política de Cooperação Portuguesa tal como definida na *Visão Estratégica*.

Além da orientação temática e sectorial, a *Visão Estratégica* também pretende direccionar a Cooperação Portuguesa para "uma abordagem mais integrada de programação, acompanhamento, avaliação e para uma gestão centrada nos resultados" (TC, 2009).

Alinhamento com as políticas europeias

A CP orienta-se pelos compromissos assumidos no quadro da União Europeia, como sejam o Consenso Europeu do Desenvolvimento ou o Código de Conduta da UE em matéria de Complementaridade e Divisão das Tarefas na Política de Desenvolvimento (Comissão Europeia, 2006), com vista a uma harmonização dos processos e ao cumprimento da Declaração de Paris.

No ciclo de programação 2007-2010, foi feito um esforço de conformidade com o Quadro Comum para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País (Comissão Europeia, 2006). O objectivo do Quadro Comum é que possa haver uma programação anual comum, sendo um dos primeiros passos que os programas de cooperação bilateral sigam a mesma estrutura. Com base no modelo definido pela UE, foi definida uma estrutura indicativa no documento Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (IPAD 2006d), estrutura essa que é seguida no PIC 2007-2010.

Com base no enquadramento dado por estes documentos, foram definidas as formas e modalidades de cooperação com Moçambique. O Memorando de Entendimento, que é a base do programa de cooperação de Portugal com Moçambique, foi assinado pelas partes portuguesa e moçambicana em Fevereiro de 2007. Ainda de acordo com as Linhas de Orientação e tal como aqui já referido, o PIC 2007-2010, inicialmente previsto para acabar em 2009, foi estendido por mais um ano, dado que o PARPA II também o foi. Houve assim, alinhamento dos ciclos de programação. Também houve um aumento da ajuda programática: o Apoio ao Orçamento manteve-se mas Portugal contribuiu para dois fundos sectoriais (FASE e Fundo Comum da Estatística), cumprindo assim outro dos princípios das Linhas de Orientação.

Adequação dos projectos face aos eixos prioritários

A política de Cooperação Portuguesa é definida pelo Governo e pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e cabe ao IPAD propor e executar a política e coordenar as actividades de cooperação desenvolvidas por outras entidades públicas. Assim, coube ao IPAD elaborar o PIC, que define a estratégia da CP em Moçambique, o que fez de acordo com as orientações políticas. No entanto, os projectos que integram o PIC são elaborados por entidades diferentes e, além disso, nem todos recebem financiamento do IPAD, sendo que se torna difícil controlar rigorosamente o seu alinhamento com o PIC.

A maior parte dos projectos (50 dos 70 projectos do PIC 2007-2010) já existiam antes da negociação deste PIC, indiciando algumas limitações que o PIC 2007-2010 teve para se reformular como documento programático para definir o tipo de projectos da CP de acordo com novos eixos e áreas de intervenção.

Apesar do esforço de reorganização dos eixos e áreas de intervenção, estas últimas mantêm-se muito semelhantes entre os dois ciclos programáticos. Note-se ainda, que algumas das intervenções na área da saúde estão agora inscritas como extra-PIC.

Tabela 4 – Projectos que integravam o PIC 2004-2006 e que já não constam do PIC 2007-2010

	2004	**2005**	**2006**
Projecto de Revitalização Rede Bibliotecas Públicas	IPLB	IPLB	
Feira do livro – Quelimane	IPAD/IPLB	IPLB	
AT Departamentos Provinciais Estradas e Pontes	IPAD/MOPTC	IEP/DNEP	
Programa de apoio na área da Saúde (Hospital Central, área do medicamento e projecto Xai-Xai)	IPAD/ DGS/Hospitais/ Infarmed	DGS/ Hospitais/ARS /Infarmed	Passou a extra-PIC
Assessoria à Farmácia do Hospital Central de Maputo	IPAD	Ordem dos Farmacêuticos	Passou a extra-PIC
Evacuações médicas	SNS	SNS	Passou a extra-PIC
Abastecimento de água bairro de Maxaquene	IPAD	AdP	
Estudo para Barragem do Lúrio	IPAD	INAG	
Barragem de Bué Maria	IPAD	INAG	
Apoio ao MINAG/Gaza - Estação Agrária do Chokwé.	IPAD/MAPF	MAPF	
Apoio à Cooperativa de Criadores de Gado de Gaza	IPAD	CCGG	
Protocolo de Comunicação Social	RTP	RTP/TVM	
Cooperantes não inseridos em projectos			

Saliente-se, no entanto, que mais de 35% das intervenções/projectos são financiados exclusivamente pelo IPAD e mais de 65% são pelo menos co-financiados pelo Instituto. Isto confere ao IPAD algum poder para, de facto, no âmbito do seu papel de coordenador da CP, garantir que muitas das intervenções de Portugal em Moçambique estejam alinhadas com a política de Cooperação Portuguesa e com o PIC.

Número total de projectos	70
Projectos iniciados antes deste PIC	50
Número de projectos financiados e co-financiados pelo IPAD	46
Número de projecto exclusivamente financiados pelo IPAD	25

3.1.2. Implementação das recomendações da avaliação do PIC 2004-2006

O PIC 2004-2006 foi objecto de uma avaliação externa após a sua conclusão. Esta secção investiga que alterações foram introduzidas em consequência das recomendações produzidas pela avaliação do PIC em 2006.

Nos pontos abaixo são resumidas as recomendações-chave da última avaliação e feita uma apreciação sobre o seu grau de implementação.

a) Uma das recomendações da última avaliação foi a de alinhar o PIC com as prioridades e com o ciclo temporal de programação moçambicano. Neste âmbito, o PIC 2007-2010 faz referências sistemáticas a esta preocupação e integra, em várias instâncias, aspectos concomitantes com os principais documentos de orientação estratégica moçambicanos (ver **A.5 Tabelas e Quadros, Ligação PIC e PARPA**). Adicionalmente, o PIC foi alinhado com o ciclo de programação moçambicano, tendo sido prolongado por mais um ano para acompanhar o PARPA.

b) Uma outra recomendação diz respeito à implementação de um processo de negociação dos PIC e de uma programação da ajuda que envolvesse uma organização e normalização dos procedimentos entre actores, bem como um processo inclusivo de consultas e debate com todos os intervenientes. Neste aspecto, o PIC previu momentos de revisão entre representantes governamentais (reuniões semestrais de revisão) não tendo contudo, como mencionado, sido produzidos relatórios de todas elas ao longo do período de vigência (existe apenas um relatório). Por outro lado, o envolvimento dos diferentes detentores de interesse é fraco, registando-se um grande número de casos em que inclusive estes desconhecem os eixos do PIC e os documentos de avaliação e balanço.

c) Recomendou-se ainda, na última avaliação, que o PIC se constituísse como um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável, devendo estabelecer de uma forma plurianual quais as prioridades, as linhas de acção e os projectos já identificados para esse período de tempo, com a respectiva orçamentação. Ainda, recomendou-se que constasse obrigatoriamente do PIC a justificação de quais as razões que conduziram à escolha dos eixos prioritários e dos principais projectos; a definição clara dos conceitos; a menção aos objectivos específicos e metas a atingir em cada um dos eixos; regras claras de classificação dos projectos e de organização da informação; a definição de indicadores quantitativos ou qualitativos de avaliação dos resultados. O PIC não identifica os projectos, sendo o argumento para tal o facto de o PIC ser o documento estratégico a partir do qual os projectos vão ser definidos e por isso não dever, à partida inclui-los.

d) A última avaliação recomendou que a negociação política anual dos PAC fosse substituída por *mid-term reviews* anuais, conduzidas por uma comissão conjunta ao nível técnico, para efectuar uma avaliação e actualização do programa, de acordo com indicadores previamente estabelecidos e em função do ponto da situação dos projectos. Esta recomendação foi incorporada, tendo os PAC sido substituídos por *mid-term reviews* semestrais. Embora estas revisões tenham sido, na sua maioria levadas a cabo, não há registo do que foi discutido durante as mesmas e elas não se encontram

documentadas. O registo é importante como instrumento de acompanhamento e para a avaliação (ver o ponto b).

e) A retórica da necessidade de concentração de sectores de forma a evitar a dispersão de esforços deveria, segundo a última avaliação, ter expressão prática numa limitação, no PIC, das áreas prioritárias e/ou dos projectos a um número mais reduzido, de acordo com as prioridades moçambicanas e com o papel que Portugal poderá desempenhar em cada uma delas. Há, neste PIC, uma maior clareza quanto às áreas de concentração. Mas, de acordo com a análise não houve diminuição significativa do número de projectos, sendo que muitos destes são o seguimento dos do PIC anterior. Mantém-se alguma dispersão com a inclusão de projectos fora das áreas prioritárias do PIC englobados, por exemplo, na área de intervenção das ONG.

f) Uma outra recomendação foi a de tornar o PO-05 num instrumento efectivo da programação plurianual, nomeadamente pela definição de critérios de inclusão da informação no programa, pela clarificação de regras que permitam um entendimento comum dos formulários, pela harmonização de procedimentos e definição de métodos de trabalho entre os Ministérios e o IPAD.

Criado em 2004 e com o objectivo de melhor prever os orçamentos ministeriais para a cooperação, o PO-05 tem vindo a incorporar algumas alterações nomeadamente a criação da Medida 3 referente à integração da Cooperação Técnico-Militar. Contudo, o IPAD identificou constrangimentos para a coordenação do Programa, como sejam o facto de a informação constante dos projectos de Orçamento (funcionamento e PIDDAC) dos serviços executores do programa ser incompleta no que respeita à definição de objectivos/indicadores/metas e previsão das acções; o facto de os contributos para o relatório dos executores não responderem às necessidades de informação (sendo descrições das acções muito genéricas e avulsas), não permitindo fazer uma avaliação do desempenho dos organismos ao nível da gestão e execução das suas actividades/projectos, bem como dos resultados atingidos face aos previstos.

A partir de 2010, com a Circular nº 1354 de 27 de Novembro da Direcção Geral do Orçamento (DGO), o PO-05 será substituído pela Medida 03 – Serviços Gerais da Administração Pública – Cooperação Económica Externa, uma medida transversal a todos os programas orçamentais ministeriais, onde os Ministérios devem inscrever as verbas destinadas à cooperação, consolidadas na Agenda da Cooperação para o Desenvolvimento.

g) A avaliação 2004-2006 recomendou a definição de parâmetros, requisitos, termos de referência e quadros de análise para a apresentação e aprovação de projectos, bem como para a implementação dos mesmos, de forma a melhorar a sua programação, o acompanhamento e a avaliação. Estes critérios foram definidos em duas Ordens de Serviço (em 2007) e os formulários encontram-se disponíveis *online* no site do IPAD, para projectos em geral e para projectos das ONG.

h) Recomendou-se ainda incorporar devidamente as questões transversais na programação, como dimensões comuns aos vários eixos de intervenção, de acordo com as prioridades portuguesas e moçambicanas, e segundo uma justificação apropriada. As questões relativas ao Género e Boa Governação, Participação e Democracia, bem como a Estratégia Portuguesa de Cooperação Multilateral (questões transversais identificadas) foram parcialmente abordadas em documentos próprios (Género e Boa Governação em 2007; Estratégia de Cooperação Multilateral em 2010) e prevê-se que a primeira seja revista em 2010. O PIC previu a inclusão destas questões na abordagem da cooperação com Moçambique de uma forma geral mas não as detalhou na programação.

i) Outra recomendação foi que, no seio do IPAD, se efectuasse uma identificação e divulgação junto das entidades promotoras e executoras dos projectos (portuguesas e moçambicanas), de quem são os interlocutores e os pontos focais de contacto dentro da instituição. Existem equipas especializadas por país no IPAD (ver Quadro 5). Uma dificuldade identificada é que as questões referentes a Moçambique estão espartilhadas em diferentes Direcções e, pelo menos em termos de obtenção de informação, não há um ponto focal centralizador.

j) Recomendou-se também prosseguir os esforços de definição de um orçamento integrado da Cooperação Portuguesa e conferir ao IPAD (à semelhança do que acontece com outros organismos públicos) uma autonomia administrativa e financeira que lhe permita gerir mais efectivamente os

fundos disponíveis, incluindo os fundos não gastos anualmente. A criação do PO-05 visou responder a esta orientação. Contudo, a sua duração não foi suficiente para que se consolidasse em termos de procedimento e a sua substituição irá exigir novamente um esforço de disseminação e adaptação que poderá adiar os resultados pretendidos.

k) Para que a descentralização da Cooperação Portuguesa não seja transferida para o exterior como uma imagem de descoordenação, recomendava-se que essa coordenação fosse feita a nível prévio em Portugal, nomeadamente pela definição clara de métodos de trabalho entre entidades financiadoras e executoras e entre sectores; pela elaboração de directrizes do relacionamento e dos respectivos canais; por uma dinamização da Coordenação Interministerial da Cooperação (CIC) enquanto fórum privilegiado e regular de partilha de informação. Tendo em conta os objectivos e mecanismos que deveriam ter sido criados e implementados, mantém-se reduzido o nível de coordenação prévia em Portugal, registando-se disparidades entre o relacionamento com os diversos organismos (sendo que com alguns, a coordenação é estreita). A CIC também não têm funcionado conforme o previsto e a sua articulação com o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento (criado em 2008) é ainda pouco clara.

l) A avaliação 2004-2006 recomendou também que se limitasse a multiplicação de canais na implementação dos projectos, nomeadamente pela eliminação daqueles que constituem meras "caixas de correio", aproveitando as estruturas no terreno (Embaixada, Escola Portuguesa, etc.) para esse esforço de racionalização. A referida concentração em eixos e áreas prioritárias contribuiu para a limitação destes canais mas as potencialidades das estruturas no terreno para implementar projectos e gerir os fundos para a cooperação não foram desenvolvidas, o que se deve às restrições em termos de recursos (humanos, financeiros e administrativos).

m) Prosseguir uma política de recursos humanos mais flexível e adequada às necessidades técnicas da cooperação, na sede e no terreno, foi outra das recomendações feita na última avaliação. Na sede, pela aposta na formação dos recursos disponíveis e pela contratação de especialistas para desempenharem funções em áreas técnicas específicas. No terreno, dotando a Embaixada, com a maior brevidade possível, dos recursos humanos necessários, seja ao nível da quantidade, seja no plano das competências técnicas individuais. Parte desta recomendação foi incorporada com a contracção de recursos humanos em Moçambique – o Conselheiro da Cooperação e duas Agentes da Cooperação Portuguesa – e foi ainda integrado um estagiário através do programa INOVMundus. Ainda, alguns projectos específicos possuem financiamento para a permanência de um técnico financiado ou co-financiado pelo IPAD no terreno como sejam o Apoio ao GACIM, a cooperação na área do Ensino Técnico Profissional ou o Pensas@Moz.

n) Recomendou-se ainda descentralizar tarefas, competências e capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa em Maputo. Contudo, a lei em vigor confere ao IPAD um âmbito no território nacional, impedindo a criação de delegações da cooperação no terreno, o que constitui um entrave a uma descentralização efectiva.

o) Outra recomendação foi apostar na divulgação, visibilidade e valorização dos programas/projectos com boas taxas de execução, junto das autoridades portuguesas e moçambicanas, nomeadamente através de uma identificação clara com o programa de Cooperação Portuguesa. Pouco foi feito neste sentido, exceptuando-se as acções realizadas em Portugal (e apenas em Lisboa) com Os Dias do Desenvolvimento. Há ainda desconhecimento, até das próprias entidades executoras no terreno, dos outros projectos da CP em Moçambique. No entanto, deve também reconhecer-se a responsabilidade das entidades executoras em procurarem informar-se dos outros projectos da CP nos países onde actuam.

p) Foi ainda recomendado adaptar melhor os instrumentos privilegiados pela Cooperação Portuguesa, bem como os recursos financeiros e humanos, às dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique. Houve progressos neste sentido nomeadamente através da participação em dois Fundos Comuns – o Fundo Comum da Educação (FASE) e o da Estatística (para além de, em 2007, Portugal ter renovado os seus compromissos em relação ao Apoio ao Orçamento). No entanto até à realização da avaliação, o montante previsto para Apoio ao Orçamento ainda não tinha sido desembolsado e os compromissos financeiros para 2011 ainda não tinham sido assumidos. Ficou ainda por assinar o

Memorando bilateral de Apoio ao Orçamento, cuja validade do último terminou em Dezembro de 2009.

q) Por fim, recomendou-se assegurar uma articulação da intervenção bilateral com programas de natureza multilateral ou financiados por outros doadores, e participar em mais componentes destes programas. Porém, a maioria dos projectos não estão articulados com programas de natureza multilateral e poucos estímulos têm sido dados neste sentido, como a divulgação de possibilidades e concursos internacionais aos implementadores de projectos, a facilitação da comunicação, ou o apoio em termos de procedimentos concursais, competências centrais do IPAD. Existem, todavia, alguns casos pontuais como a participação do PNUD no Lumbo, a Cooperação Técnico-Policial com a USAID, ou o *Master Plan* da Ilha de Moçambique com o BAD.

No quadro abaixo apresenta-se um resumo onde se pode apreciar de forma mais global o nível de integração das recomendações produzidas pela última avaliação realizada ao PIC (2004-2006):

RECOMENDAÇÕES da Avaliação 2004-2006	**APRECIAÇÃO**
Alinhar	+
Processo de negociação dos PIC inclusivo	-
O PIC deve constituir um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável.	+/-
A negociação política anual dos PAC deverá ser substituída por *mid-term reviews* anuais	+
Concentração efectiva de sectores e redução do número de projectos	+/-
Tornar o PO-05 num instrumento efectivo da programação plurianual	+/-
Definir requisitos para apresentação, aprovação e implementação de projectos	+
Incorporar as questões transversais na programação	+/-
Criar no seio do IPAD interlocutores e equipas especializadas por países	+
Prosseguir os esforços de definição de um orçamento integrado da Cooperação Portuguesa	+/-
Coordenação da CP feita a nível prévio em Portugal	-
Limitar a multiplicação de canais na implementação dos projectos	+/-
Prosseguir uma política de recursos humanos mais flexível	+
Descentralizar tarefas, competências e capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa	+/-
Apostar na divulgação, visibilidade e valorização dos programas/projectos com boas taxas de execução	-
Adaptar melhor os instrumentos da Cooperação Portuguesa às dinâmicas da cooperação internacional	+/-
Assegurar uma articulação com os programas de natureza multilateral ou financiados por outros doadores	-

3.1.3. Relevância no eixo I Capacitação Institucional

Apreciação global da relevância do eixo I

As intervenções da Cooperação Portuguesa no eixo da Capacitação Institucional são relevantes, especialmente as que estão ligadas com questões centrais da governação (finanças, estatística, justiça e segurança, parlamento, etc.). No entanto, o eixo perde força por incluir vários projectos dispersos em áreas menos nucleares como as Obras Públicas, os Recursos Naturais ou o apoio ao Hospital Central de Maputo (entretanto concluído em 2008).

Alinhamento com os planos e políticas moçambicanas

Um dos critérios da relevância das intervenções neste eixo é o alinhamento com as estratégias nacionais. A maioria das intervenções dentro do eixo estratégico prioritário Capacitação Institucional está alinhada com o pilar de Governação do PARPA II. Os objectivos e os projectos dentro do eixo e em cada área correspondem em geral às prioridades do PARPA mas há alguns projectos que, apesar de serem de capacitação institucional, se afastam das áreas centrais da Governação (ver exemplos abaixo).

Antes de mais importa esclarecer como é que o pilar da Governação está definido no PARPA. O governo justifica a importância da Governação no combate à pobreza com o argumento de que pobreza, além de carência de meios materiais, é também falta de acesso a serviços, falta de participação, exposição a abusos de poder e falta de segurança física e de bens. Desta forma, os objectivos principais que foram estabelecidos para este pilar foram o respeito da lei, uma eficiente

administração da justiça e o direito à protecção da pessoa e bens. São salientados o combate à corrupção, a fiscalidade, o funcionamento dos tribunais, a reforma do Código Penal e legislativa e as lutas contra terrorismo, o branqueamento de capitais e a imigração ilegal. As acções estão organizadas em torno da Reforma do Sector Público e da Reforma da Justiça, Legalidade e Ordem Pública.

Quanto à Reforma do Sector Público, o PARPA foca-se essencialmente em questões de transformação organizacional em áreas centrais da governação. Assim, a cooperação na área das Finanças (**PICATFin** – Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica na área das Finanças Públicas) situa-se num ponto nevrálgico da administração do Estado, considerado prioritário no PARPA para a redução da pobreza e gestão macroeconómica. Também no seio da **Parceria de Apoio Programático**, a área das Finanças assume um papel preponderante havendo cinco subgrupos nesta área. A execução do PICATFin, contudo, apenas se iniciou em Setembro de 2009, pelo que muitos dos seus resultados são ainda difíceis de avaliar.

Outra prioridade definida pelo Governo de Moçambique é o reforço da democracia participativa. O PARPA salienta, neste âmbito, a importância do reforço do parlamento, da comunicação social, da sociedade civil e da descentralização. A Cooperação Parlamentar inscreve-se nestas prioridades mas não há mais intervenções de Portugal nesta área.

Alguns projectos incluídos no PIC na área de intervenção Apoio à Administração do Estado, apesar de serem de Capacitação Institucional, afastam-se das áreas prioritárias inscritas no PARPA na área da Governação, nomeadamente a cooperação no domínio da Geologia e Minas, o reforço da capacidade do LEM (Laboratório de Engenharia de Moçambique)[26] e o dos Ministérios do Trabalho e Mulher e Acção Social, que talvez se enquadrassem melhor no pilar Capital Humano. A inclusão de projectos muito díspares neste eixo retira força ao alinhamento com o PARPA.

Em relação às áreas de intervenção da **Justiça** e **Polícia**, elas correspondem precisamente às questões que Moçambique considera prioritárias no pilar Governação: legalidade, justiça e ordem pública. No caso do projecto de cooperação Técnico-Policial, além de estar alinhado com o PARPA, está também alinhado com Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique (PEPRM 2003-2012) que decorre no PARPA e cuja elaboração contou com o apoio do Ministério da Administração Interna português (MAI) através do seu Oficial de Ligação (OLI) junto da Embaixada de Portugal em Maputo. Este projecto responde também a questões transversais colocadas no PARPA em relação ao género e à protecção das mulheres. A Cooperação Técnico-Militar não tem correspondência no PARPA, não estando ligada com a redução da pobreza. No entanto, responde às prioridades do Governo expressas no Plano Quinquenal 2005-2009 em matéria de Reforço da Soberania Nacional e da Cooperação Internacional, em particular com os objectivos expressos na secção Defesa da Soberania Nacional.

Em termos de alinhamento com as políticas moçambicanas importa referir que o **Apoio Programático** ao Governo moçambicano é a modalidade da ajuda privilegiada para esse efeito. Portugal contribui para o apoio programático utilizando duas modalidades: o Apoio Directo ao Orçamento e o Apoio Sectorial (sector da estatística e sector da educação)[27]. Esta modalidade da ajuda consiste em dar apoio financeiro directo ao governo, de forma concertada entre vários doadores, para a implementação das políticas governamentais de redução da pobreza. O apoio programático é considerado a nível internacional, a modalidade mais adequada para garantir que a política de cooperação esteja alinhada com as políticas moçambicanas. Esta modalidade da ajuda também facilita o cumprimento dos outros compromissos da Declaração de Paris, como sejam a harmonização e apropriação, a gestão centrada nos resultados e a prestação de contas mútuas. Contudo, a participação de Portugal neste sistema é limitada devido ao facto de ser um dos doadores com menos peso. Este é

[26] A cooperação no domínio da Geologia e Minas, por exemplo, que consiste em fazer a cartografia geológica de certas áreas, tem como objectivo permitir um melhor ordenamento do território e preservação ambiental. Apesar de também incluir uma componente de formação ou *on-the-job training* de técnicos moçambicanos, dificilmente se alinha com as áreas prioritárias da Governação

[27] No PIC, o apoio ao sector da educação (FASE) está incluindo na área Educação mas o apoio ao sector da Estatística está incluído como Capacitação Institucional. De qualquer modo, as considerações sobre alinhamento aplicam-se ao apoio programático em geral.

um dos factores que determinou que Portugal fosse o país avaliado como tendo o pior desempenho na parceria (IESE, 2010).

No caso do Apoio Directo ao Orçamento, o financiamento atribuído serve directamente para apoiar a implementação do PARPA pelo governo. Os doadores acompanham a forma como o governo utiliza os fundos disponibilizados, através do seguimento – feito no seio dos grupos de trabalho – de um conjunto de indicadores para os pilares e objectivos do PARPA. No caso do apoio sectorial, o Fundo de Apoio para o Sector da Educação (FASE), financia o Programa Estratégico de Educação, enquanto o Fundo Comum do Sistema Estatístico Nacional financia o Plano Estratégico do Sistema Estatístico Nacional (PE -SEN 2008-2012), também ele alinhado com o PARPA.

Participação dos parceiros moçambicanos

Uma das lições fundamentais da reflexão corrente sobre o desenvolvimento de capacidades é que, para ser relevante, o processo tem de ser endógeno, liderado pelo próprio país. Assim torna-se fundamental a participação dos beneficiários nas várias etapas do processo, que é alias fundamental para a qualidade do diagnóstico das necessidades e a definição das intervenções necessárias.

Em vários dos projectos no eixo da Capacitação Institucional, verificou-se um processo de planeamento conjunto, facilitado pela presença em Moçambique de um representante do Ministério sectorial português responsável pela execução do projecto. Isto acontece nos casos dos projectos PICATFin, Cooperação Técnico-Policial e cooperação Técnico-Militar. Além disso, as intervenções da CP em Moçambique têm normalmente por base um acordo ou memorando de entendimento assinado entre os Ministérios sectoriais homólogos, o que demonstra o interesse e participação de Moçambique nos projectos.

O **PICATFin** tem por base um Memorando de Entendimento assinado pelos ministros das Finanças dos dois países em 2008 do qual constam as áreas de intervenção a incluir no programa de assistência técnica das finanças. Os projectos e programas de formação, definidos para os vários sectores do ministério, foram elaborados em conjunto por técnicos portugueses e moçambicanos, especialistas nas diversas áreas em questão. Em 2009, na sequência de um processo de diálogo e concertação entre o Ministério das Finanças e da Administração Pública português e do Ministério das Finanças de Moçambique, foi elaborado um documento no qual estão descritos os vários projectos e acções que compõem o PICATFin, o qual veio a ser assinado pelos dois ministros das Finanças ainda nesse ano. Os programas foram desenvolvidos com base na troca de experiências, procurando identificar as mais-valias de cada uma das partes. A ligação directa aos beneficiários é feita através da presença da gestora de projecto do Ministério das Finanças português em Maputo. Assim, o planeamento é flexível tendo, por exemplo, certas acções sido redireccionadas passados seis meses a pedido de Moçambique.

A Cooperação **Técnico-Policial** tem por base, por um lado, o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança Interna, assinado entre o Ministério do Interior de Moçambique e o Ministério da Administração Interna de Portugal[28] em 1995. A actividade de terreno da Cooperação Técnico-Policial desenvolve-se desde 1999, na sequência da colocação de um Oficial de Ligação (OLI) do MAI na Embaixada de Portugal em Maputo. O Ministério da Administração Interna participou desde logo na criação da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL). O êxito desta cooperação, fruto da presença do OLI em Moçambique, permitiu desenvolver uma relação de trabalho próxima deste com o Ministério do Interior de Moçambique (MINT) e com a Polícia da República de Moçambique, que culminou com a elaboração de acções e de programas de formação conjuntos. Até 2006, inclusive, as acções e programas de formação eram organizados directamente com as diferentes Forças e Serviços de Segurança (FSS) portugueses - Guarda Nacional Republicana (GNR), Polícia de Segurança Pública (PSP), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Autoridade Nacional da Protecção Civil (ANPC). A partir de 2007 foi criada a Direcção-Geral da Administração Interna, que assumiu a responsabilidade de dirigir e executar as relações internacionais bilaterais e multilaterais do MAI, pelo que passou a planear, coordenar e executar os projectos de cooperação Técnico-Policial, em

[28] Assinado em Maputo a 12 de Setembro de 1995 (Decreto-Lei nº 57/97, de 8 de Outubro).

colaboração com as FSS pela parte portuguesa, e com a coordenação do Gabinete de Relações Internacionais e Cooperação do Ministério do Interior moçambicano. O OLI continuou a desempenhar, entre outras funções, a ligação entre a DGAI e as autoridades moçambicanas. Importa realçar o papel fundamental das FSS portuguesas na execução da cooperação Técnico-Policial, o empenho em viabilizar os respectivos programas de formação. Anualmente, é efectuada uma missão de acompanhamento pelo IPAD – integrada por um elemento do IPAD e outro da DGAI – para identificação das necessidades em conjunto que informa a revisão anual do projecto.

No **Apoio Programático**, é o governo moçambicano que gere directamente os fundos de acordo com o PARPA e com as políticas sectoriais, nos casos da Educação e da Estatística. Os doadores retêm, no entanto, alguma influência sobre a formulação das políticas através da estrutura dos PAP, onde se faz o diálogo com o governo.

Alinhamento com a política portuguesa

Em relação ao alinhamento com a política portuguesa, os projectos no eixo da Capacitação Institucional correspondem, na sua maioria, às prioridades definidas na *Visão Estratégica* em termos de Boa Governação. A *Visão Estratégica* salienta a formação e capacitação dos organismos públicos e o apoio à reforma da administração pública nomeadamente no âmbito da administração interna, justiça e finanças públicas. Dentro das prioridades sectoriais salienta-se ainda especificamente o sector da estatística. O aumento do apoio ao orçamento, nos casos em que exista um enquadramento adequado, como é o caso de Moçambique, é outros dos objectivos definidos a nível de intervenção sectorial da CP.

A política de Cooperação Portuguesa dá especial relevo ao Reforço da Segurança Humana, em consonância com a importância que este conceito adquiriu neste século no debate e nas intervenções de cooperação para o desenvolvimento. A *Visão Estratégica* destaca em particular o papel da Cooperação Técnico-Militar e da Cooperação Técnico-Policial para a construção do Estado e para a manutenção de níveis de segurança compatíveis com os princípios de Democracia, Boa Governação e do Estado de Direito. Estes mesmos objectivos são definidos no PIC para estas áreas de cooperação. O alinhamento com estas prioridades e com o PARPA é mais uma vez discutível em relação aos projectos acima citados, como é o caso do apoio ao Laboratório de Engenharia de Moçambique (LEM) (entretanto retirado do PIC em 2008), entre outros.

3.1.4. Relevância no eixo II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza

Apreciação global da relevância do eixo II

As intervenções da Cooperação Portuguesa no eixo do Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza (adiante designado por eixo do Desenvolvimento Sustentável) são relevantes pois são definidas como áreas de intervenção prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentado e de combate à pobreza absoluta em Moçambique. Destacam-se, neste eixo, as orientações de política de cooperação na área da Educação, considerada não só central em termos das necessidades do processo de desenvolvimento do país como em termos das competências específicas de Portugal.

Alinhamento com os planos e políticas moçambicanas

À semelhança das intervenções do eixo da Capacitação Institucional, um dos critérios da relevância das intervenções no eixo do Desenvolvimento Sustentável é o alinhamento com as estratégias nacionais. As áreas estratégicas da Educação, Cultura, Gestão Sustentável de Recursos Naturais e Desenvolvimento Sócio-comunitário, inseridas neste eixo estão alinhadas com o pilar Capital humano, descrito no PARPA II.

Dentro deste eixo, a **Educação** ocupa lugar de destaque e é considerada no PARPA II como sector chave para o combate e redução da pobreza absoluta. Refere-se neste documento a importância da formação e da educação para a participação plena na vida da sociedade e mencionam-se os efeitos multiplicadores da Educação para todas as esferas da sociedade (politica, económica, social). Para além disso, os projectos da área da Educação apoiados pela CP estão enquadrados nos documentos

políticos do Governo moçambicano para as áreas respectivas bem como, em muitos casos, nos planos estratégicos das instituições com as quais são desenvolvidas as cooperações. Por exemplo, o projecto de cooperação entre o ISEG/UTL e a FE/UEM está enquadrado na Política de Ciência e Tecnologia definida por este governo e no Plano Estratégico da UEM relativamente à implementação da pós-graduação da Faculdade de Economia; o projecto do Ensino Técnico Profissional[29] insere-se no processo de Reforma da Educação Profissional (REP) que o Governo moçambicano está a desenvolver, e que numa primeira fase (2006-2011) será concretizado através do Programa Integrado da Reforma da Educação Profissional (PIREP), o qual abrange o Ensino Superior Politécnico e o actual Ensino Técnico-Profissional. O Governo moçambicano tem por objectivo instalar uma escola profissional por distrito, que corresponderá a um total nacional de 128 escolas.

No caso do programa de **Emprego e Formação Profissional**, gerido pelo Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) e financiado pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) português, este não está, actualmente enquadrado no âmbito da reforma prevista pelo PIREP já que o INEFP abrange os cursos de nível I e II.

Dentro deste eixo e em relação à **Cultura**, importa referir, em termos de alinhamento, o facto de Portugal ter integrado, no âmbito dos grupos de trabalho criados à luz do PEEC (Plano Estratégico para a Educação e Cultura), juntamente com a UNESCO, o grupo de trabalho da Cultura.

O apoio da CP a projectos de desenvolvimento integrado está igualmente alinhado com os planos e políticas moçambicanos. A construção do Centro de Educação Comunitária (CEC) do **Parque Nacional da Gorongosa**[30] ou o apoio ao **Programa de desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado** reflectem este tipo de abordagem integrada. As actividades destes projectos não só estão alinhadas em termos globais com as estratégias de desenvolvimento de Moçambique como, dado o seu carácter local, com os planos de desenvolvimento distritais.

Da mesma forma, a cooperação na **Gestão Sustentável dos Recursos Naturais** também está alinhada com a prioridade que Moçambique atribui a este sector no PARPA II onde se salienta o facto de a maioria da população moçambicana depender da exploração dos recursos naturais para a sua subsistência e geração de rendimentos. Garantir um modo sustentável de gestão e conservação dos recursos naturais é assim uma das mais importantes prioridades do governo de Moçambique.

Em relação aos projectos das **ONG**, dada alguma diversidade verificada, nem sempre a correspondência é imediata, embora os relatórios produzidos pelo IPAD em 2006 e 2008 destaquem a capacidade de identificar áreas de actuação que vão de encontro às necessidades das populações. Aquelas cujos projectos se inscrevem na área da educação e do desenvolvimento sócio-comunitário são as que mais se alinham às áreas chave moçambicanas, enquanto projectos de ONG como a Cadeia da Esperança, Médicos do Mundo ou da Urbáfrica, actuando em áreas relacionadas com a saúde, se integram numa área considerada chave pelo PARPA mas já retirada do PIC 2007-2010.

Participação dos parceiros moçambicanos

Em relação aos projectos do eixo Desenvolvimento Sustentável, regista-se uma diversidade de modalidades de planeamento das acções. Na área da **Educação**, e no conjunto dos projectos analisados, constatou-se que tem sido feito um grande e bem sucedido esforço ao nível do incremento das medidas que promovem o planeamento conjunto dos projectos entre as partes envolvidas (actores moçambicanos e portugueses) e, como tal, este tem sido consolidado, sistematizado e regulamentado ao longo do período de vigência deste PIC. O planeamento conjunto dos projectos na área da educação é facilitado pelo facto de todos estes projectos serem acompanhados e/ou geridos em Moçambique por uma técnica do IPAD na Embaixada de Portugal. Paralelamente, o planeamento conjunto dos projectos na área da educação, é ainda facilitado pelo facto de estes projectos contarem,

[29] Cujos diversos regulamentos já foram publicados (Regulamento das Escolas Profissionais, DR I Série, nº 2 de 11 de Janeiro de 2006; Regulamento das ELIDEP, DR I Série, nº 15 de 14 de Abril de 2010).
[30] Este centro, para além das actividades ligadas à educação ambiental, tem por objectivos actuar em outras áreas, nomeadamente na educação, na saúde, na formação de líderes comunitários e extensionistas ou na alfabetização de adultos.

ou com coordenadores portugueses residentes em Moçambique (o caso do projecto do **Ensino Técnico-Profissional**), ou com professores portugueses que aí leccionam e/ou fazem formação e acompanhamento dos projectos a tempo inteiro (**Pensas@Moz** – Plataforma de Ensino Assistido de Moçambique e projecto de cooperação **FDUL-FDUEM**) ou a tempo parcial (**ISEG/UTL-FE/UEM**). A presença continuada de um coordenador português no terreno, no caso do projecto do Ensino Técnico-Profissional, e o diálogo constante com os actores moçambicanos que esta presença permite, tem garantido o planeamento conjunto das actividades neste projecto. No caso dos outros projectos, o acompanhamento, embora esteja, grosso modo, garantido pela presença dos professores no terreno, varia consideravelmente em função dos estatutos que esses professores têm no projecto para o qual estão destacados. Em alguns casos esses professores cumprem funções de acompanhamento e asseguram o planeamento conjunto das actividades com os actores moçambicanos envolvidos (Pensas@Moz), noutros casos as suas funções são especificamente de leccionação (projectos FDUL-FDUEM e ISEG/UTL-FE/UEM) e o acompanhamento e o diálogo com os actores moçambicanos que realizam processa-se um de modo mais informal ou esporádico. Estando as actividades formais de dialogo e planeamento conjunto de acções com os actores moçambicanos reservadas para os momentos das missões dos coordenadores portugueses

Para além deste acompanhamento dos projectos no terreno garantir o planeamento conjunto com os actores moçambicanos, a outros níveis tem havido igualmente um esforço significativo neste sentido e referem-se aqui alguns exemplos retirados de acções realizadas no âmbito do **Programa de Bolsas**: a) o diálogo entre os responsáveis moçambicanos – Ministério da Educação/ Instituto de Bolsas de Estudo de Moçambique (IBEM) – e Portugal – IPAD, embaixada de Portugal em Moçambique – no processo de reformulação dos documentos que regem o sistema de concessão de bolsas da CP (regulamentos, formulários); b) o planeamento conjunto entre os actores moçambicanos e portugueses das novas políticas de concessão de bolsas de licenciaturas que estabelecem como prioridade a atribuição de bolsas internas. Tal medida tem vindo a ser implementada ao longo dos anos da vigência deste PIC onde o número de bolsas internas aumentou de forma muito significativa. Como consequência desta alteração, prevê-se que no próximo ano lectivo (2010-11), não sejam concedidas bolsas para frequência de licenciaturas em Portugal; c) o aprofundamento do diálogo entre o IBEM e o ponto focal da Embaixada para a área da Educação no processo de selecção dos bolseiros com constante troca de informações e reuniões conjuntas; d) o aprofundamento do diálogo também é visível no reforço dos critérios de avaliação de selecção dos bolseiros de níveis de pós/graduação mestrado e doutoramento que, explicitamente, se centram nas necessidades das políticas moçambicanas de capacitação, de formação e de valorização dos recursos humanos e têm em atenção a paridade de género. Nessa selecção procura-se assim privilegiar os bolseiros que se candidatam a áreas prioritárias para o desenvolvimento do país. É igualmente dada preferência à atribuição de bolsas a candidatos com um vínculo laboral de forma a minimizar o fenómeno da fuga de cérebros.

Ainda dentro da área da Educação o planeamento conjunto dos projectos por actores moçambicanos e portugueses é visível no **Ensino Técnico-Profissional** através do apoio que Portugal dá ao Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional (PIREP) que constitui o instrumento específico da sua intervenção neste sector da Educação em Moçambique. Neste âmbito, Portugal aderiu ao Código de Conduta que foi preparado para regular qualquer acção levada a cabo pelos parceiros.

Esse planeamento conjunto também se verifica num outro importante projecto da CP na área da educação, o **PENSAS@Moz**, que visa a Formação de professores dos institutos de formação de professores e a qualificação de professores do ensino secundário. Inicialmente fixado nas antigas escolas portuguesas de Moçambique este projecto abrangeu posteriormente escolas e institutos de formação de professores moçambicanos, correspondendo, esta expansão do projecto, a solicitações do ME de Moçambique. É ainda este ministério quem define anualmente o plano de trabalho do PENSAS, sendo a execução das actividades responsabilidade de uma comissão conjunta do ME e de responsáveis do projecto portugueses.

Em termos dos projectos que envolvem a cooperação entre instituições de ensino superior moçambicanas e portuguesas, nomeadamente o projecto de Cooperação entre a Faculdade de Direito de Lisboa e a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (**FDUL-FDUEM**) e o projecto de cooperação **ISEG/UTL-FE/UEM** o planeamento conjunto com os actores moçambicanos

está garantido pelo tipo de parceria envolvida e as responsabilidades das universidades moçambicanas em todo o ciclo do projecto. No entanto importa aqui registar que foram assinaladas pelos responsáveis do projecto FDUL-FDUEM algumas lacunas neste campo, nomeadamente que não tinham conhecimento das avaliações que os professores portugueses faziam ao projecto (ou à componente especifica em que neste participam) e que não recebiam os relatórios que estes elaboravam.

Nos casos onde não se verifica este tipo de acompanhamento próximo e participação conjunta na definição das actividades, os resultados são notoriamente menos positivos. No caso do programa de apoio ao **Emprego e Formação Profissional**, o distanciamento do IEFP do INEFP (regularidade das visitas, regularidade da verificação de contas e relatórios) conduziu à suspensão tardia do projecto e a uma solicitação de auditoria apenas em 2010 quando já em 2007 tinham sido detectadas falhas em termos da apresentação de contas e dos respectivos justificativos. Uma das razões apontadas para o não cumprimento destes requisitos é a falta de participação dos executores e técnicos no terreno na definição do próprio projecto bem como nos mecanismos e sistemas de apresentação de resultados.

Na área da **Cultura,** o planeamento conjunto dos projectos é facilitado pela técnica do IPAD que, na embaixada de Portugal em Moçambique, faz o acompanhamento dos projectos da cultura financiados pelo IPAD; e pelo facto de em Moçambique existirem dois responsáveis portugueses que gerem as actividades culturais apoiadas pelo IC. Os coordenadores do Centro Cultural Português de Maputo (IC-CCP) e do pólo da Beira (acumulando o responsável da Beira estas funções com as de leitor do Instituto Camões) estão em permanente diálogo com os actores culturais moçambicanos das cidades respectivas. O facto de haver estreitas ligações institucionais e dependências hierárquicas entre o IC-CCP e o pólo na Beira contribui para um planeamento, tanto quanto possível, integrado de acções e para o intercâmbio de algumas das iniciativas culturais. Este intercâmbio promove ainda o diálogo e a interacção entre os actores culturais moçambicanos de ambas as cidades. Nesta área, e em termos das actividades dos Centros Culturais Portugueses, o planeamento conjunto com os actores moçambicanos está assegurado através do estabelecimento de parcerias e de protocolos de colaboração com diversas associações culturais moçambicanas (por exemplo na Beira existe uma parceria com a Casa do Artista e em Maputo com o Núcleo de Arte, entre outras) e pelo envolvimento destas associações, artistas, agentes culturais e instituições de ensino moçambicanas nas diversas acções que o IC-CCP de Maputo e o pólo da Beira organizam e/ou apoiam que têm tido continuidade e, em Maputo, progressiva sustentabilidade (nomeadamente através do apoio de empresas).

O Centro Cultural Português de Maputo participa igualmente em eventos culturais de diverso tipo (Docanema, Plataforma de Dança, entre outros) que implicam o envolvimento de diferentes parceiros moçambicanos. Os actores moçambicanos, nomeadamente universidades e associações culturais, são ainda parceiros de iniciativas como sejam os Encontros da História e o Curso de Literatura ou ainda as acções nas áreas da Formação Inicial e Contínua de Professores. Em relação à formação e investigação destaca-se a Formação Inicial de Professores do Ensino Secundário (tendo o Instituto quatro Leitores que cobrem seis províncias (Universidade Eduardo Mondlane, Universidade Pedagógica em Maputo e nos Pólos da Beira, Quelimane, Nampula, Lichinga e Xai Xai) e 1.502 estudantes); os cinco Centros de Língua Portuguesa tutelados pelo IC (IC-CLP) (em Maputo, Beira e Nampula; na Universidade Pedagógica; e nos pólos de Quelimane, Niassa, Gaza); o Programa de Formação Contínua de Professores de Língua Portuguesa do Ensino Secundário, em cooperação com a Universidade Pedagógica (desde 2006, funcionando em seis províncias: Maputo, Sofala, Gaza, Nampula, Niassa e Zambézia, e frequentado por 592 professores moçambicanos); a investigação do português como segunda língua e língua estrangeira (na Universidade Eduardo Mondlane, que integra quatro professores moçambicanos).

Ao nível dos projectos da área de intervenção **Desenvolvimento Sócio-comunitário**, foi verificado o planeamento conjunto com os actores moçambicanos (condição essencial do sucesso deste tipo de projectos). No caso concreto do projecto do CEC do **Parque Nacional da Gorongosa**, o planeamento conjunto e o envolvimento e o diálogo entre os diferentes actores tem existido nas várias fases e a vários níveis: quer entre os executores do projecto, os responsáveis do IPAD e os agentes da Cooperação Portuguesa da Embaixada de Portugal em Moçambique, quer entre a equipa responsável pela edificação do Centro (arquitectos, engenheiros…) e os responsáveis do projecto no Parque, quer

ainda entre estes e a população local que a vários níveis foi envolvida: os líderes comunitários foram ouvidos nas diferentes fases de construção e realizaram as cerimónias tradicionais no local e, durante as obras, grande parte dos operários foram contratados localmente. Paralelamente, as acções de educação comunitária desenvolvidas e a desenvolver são planeadas em conjunto com os responsáveis políticos ao nível distrital e integradas nas estratégias de desenvolvimento em curso e simultaneamente resultam de um dialogo entre os responsáveis do Parque e todos aqueles que nas comunidades locais viabilizam a sua realização (professores, pais, lideres comunitários, profissionais da área da saúde). Já em relação ao **Programa de Desenvolvimento da Costa Litoral de Cabo Delgado**, os relatórios da Fundação Aga Khan destacam como factor de sucesso dos projectos que a organização desenvolve, nomeadamente em Moçambique, a capacidade de integrar as comunidades e os responsáveis nacionais e locais nos projectos a ser desenvolvidos, quer ao nível da sua concepção como do seu planeamento, execução e seguimento. Desta forma, pretende ainda posicionar-se para crescente descentralização em curso em Moçambique, apoiando, por exemplo, as comunidades para a gestão, organização e planificação dos orçamentos locais.

Quanto aos projectos geridos pelo **MTSS**, estes são formulados pelos próprios parceiros (ONG locais), sendo depois o documento de projecto aprovado pelo ministério moçambicano da área (Ministério da Mulher e Ministério do Trabalho) e só depois chega ao MTSS em Portugal para aprovação. A equipa do MTSS faz missões de acompanhamento cada seis meses. O envolvimento no planeamento é substituído por uma monitorização através de um acompanhamento frequente dos projectos.

No que respeita aos projectos das **ONG**, a sua abordagem varia consoante o tipo de organização sendo, contudo, prática corrente a consulta das entidades e beneficiários envolvidos de forma sistemática. Dada a sua proximidade dos beneficiários e, na maior parte dos casos, a sua permanência prolongada no terreno, é enfatizada recorrentemente a sua consulta aos beneficiários e a outros actores relevantes para a elaboração e condução dos projectos.

Alinhamento com as políticas portuguesas

Em termos do eixo **Desenvolvimento Sustentável** os projectos na área da **Educação** estão claramente alinhados com as políticas portuguesas tal como estão definidas no documento *Visão Estratégica*. Neste documento, o papel central da Educação no apoio ao desenvolvimento sustentável dos países parceiros é destacado e a Educação é considerada como um dos sectores chave da Cooperação Portuguesa. O papel que a língua portuguesa aqui ocupa é especialmente referido e esta é considerada um valor fundamental na política externa portuguesa, para além de ser vista como uma das vantagens comparativas mais importantes que Portugal tem face à restante comunidade dos países doadores, em particular nos países onde o português é língua oficial (IPAD, 2009ª:11).

Neste documento, defende-se ainda a aposta estratégica em projectos de apoio ao **Ensino Técnico e Profissional**, como aqueles que estão a ser desenvolvidos em Moçambique e afirma-se que este tipo de ensino "é um instrumento fundamental para o desenvolvimento do sector produtivo dos países em desenvolvimento e constitui o primeiro passo de um processo multissectorial de inclusão social" (IPAD 2006a:27).

A importância de colocar a tecnologia ao serviço da educação, também é mencionada na *Visão Estratégica*, nomeadamente através de programas de ensino à distância tais como aqueles que decorrem em Moçambique co-financiados pela CP (projecto **Pensas@Moz**).

Ainda neste documento, e no âmbito da área da Educação, é mencionada a importância da cooperação ao nível do **Ensino Superior** e chama-se a atenção para as políticas de cooperação ao nível das **Bolsas**. É preconizado nesse documento que ambas estas áreas da cooperação deverão ser alvo de uma redefinição ao nível das suas políticas, facto que efectivamente ocorreu em termos das bolsas mas não ao nível do ensino superior. Os projectos que neste último sector se desenvolvem em Moçambique embora se alinhem, de uma forma geral, com as politicas portuguesas, carecem de um enquadramento político mais específico "claro e concertado" (p.28) tal como neste documento se reconhece.

No documento *Visão Estratégica*, as referências à **Cultura** e à sua importância ao nível da Cooperação Portuguesa são muito gerais. Menciona-se que esta deve interagir com a educação, faz-se referência à importância da cultura para a construção de sociedades multiculturais e salienta-se que a cooperação nesta área inclui projectos no âmbito da valorização do património móvel e do património imaterial (IPAD 2006a:28). O alinhamento das actividades do Centro Cultural de Maputo e do seu pólo na Beira com as politicas portuguesas faz-se através do Instituto Camões que é organismo de tutela dos Centros Culturais portugueses no estrangeiro. Estas políticas, centradas na promoção da língua e da cultura portuguesa, foram redefinidas em 2009 e o IC viu as suas competências alargadas, passando a integrar o ensino português no estrangeiro em todos os níveis (educação pré-escolar, ensinos básico e secundário, ensino universitário) (Instituto Camões, 2010:4), o que não acontecia até então, estando reservado para o IC o ensino universitário e cabendo as responsabilidades do ensino de português no estrangeiro, nos noutros níveis de ensino, ao Ministério da Educação. Tendo a presente avaliação incidido sobre as actividades especificamente culturais que o IC-CCP de Maputo e o pólo na Beira desenvolvem, foi possível verificar que estas estão alinhadas com as políticas portuguesas nesta área tal como se definem nos diversos documentos produzidos pelo IC (nomeadamente relatórios e planos de actividades).

Um dos Princípios Orientadores da CP expresso no documento de estratégia política que aqui vem sendo referido é o "apoio ao desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental". Os projectos inseridos na Área de Intervenção IV - **Desenvolvimento Sócio-comunitário** estão alinhados com este princípio, segundo o qual a "Cooperação Portuguesa, (…) está empenhada em promover iniciativas que estimulem o desenvolvimento sustentável, equilibrando o crescimento económico com mecanismos de protecção social (…) e de protecção ambiental (IPAD, 2006:22). O projecto de cooperação do CEC do **Parque Nacional da Gorongosa** bem como o **Programa de Desenvolvimento da Costa Litoral de Cabo Delgado** são exemplo deste tipo de projectos e as actividades que aí se desenvolveram[31] estão programadas e alinhadas com as politicas portuguesas, já que visam o alívio da pobreza nas comunidades abrangidas, através da criação de emprego e do fomento de projectos integrados em diversas áreas (saúde, educação, agricultura).

Quanto às **ONG**, há uma diversidade de projectos em curso, apoiados pelo IPAD, que nem sempre se enquadram nas áreas prioritárias definidos pelo PIC. Contudo, o próprio PIC prevê na sua estruturação uma área de intervenção dedicada apenas aos projectos das ONG, o que legitima alguma flexibilidade das suas áreas de actuação. Por outro lado, as propostas de financiamento entregues pelas ONG ao IPAD são avaliadas conforme a sua pertinência para a Cooperação Portuguesa, o que permite que a sua aprovação se guie por múltiplos critérios e não apenas pelo seu alinhamento às linhas de intervenção portuguesas.

3.1.5. Relevância do eixo III Cluster Ilha de Moçambique

Apreciação global da Relevância do eixo III

Nem todos os projectos que constituem o eixo III – Cluster da Ilha de Moçambique estão, quando analisados isoladamente, alinhados com as prioridades moçambicanas. No entanto todos eles contribuem para o desenvolvimento integrado da região e complementam o Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique (PDIM), documento que estrutura a futura implementação de um *cluster* de cooperação no distrito da Ilha de Moçambique. Tendo em conta que o PDIM foi elaborado de forma a incorporar os principais documentos orientadores da estratégia moçambicana, pode-se considerar que os projectos que se complementem e se articulem com os objectivos do *cluster* estão automaticamente alinhados com as prioridades moçambicanas por esta via. No entanto, o período de vigência do PIC 2007-10 correspondeu essencialmente à fase de planeamento do Cluster da Ilha de Moçambique, através da elaboração e apresentação pública do PDIM. Tendo em conta que o PDIM ainda não foi apropriado pelo Governo moçambicano e que a sua

[31] Por exemplo, todo o processo de construção do Centro de Educação Comunitária denota grandes preocupações de sustentabilidade ambiental.

operacionalização não foi iniciada, encontrando-se neste momento num impasse de carácter político, opta-se por analisar a relevância dos projectos inseridos neste eixo de forma isolada.

Alinhamento com os planos e políticas moçambicanas

O conceito de *cluster* na Ilha de Moçambique, tal como foi estruturado no PDIM, está naturalmente alinhado com as prioridades do Estado moçambicano visto tratar-se de um plano de desenvolvimento integrado da região. O PDIM define como Áreas estratégicas de intervenção:

- População e condições de vida
- Emprego e valorização dos recursos humanos
- Organização espacial e tecido urbano
- Património
- Infra-estruturas económicas e sociais
- Desenvolvimento económico

Estas áreas de intervenção estão alinhadas com os pilares do Capital Humano e Desenvolvimento Económico definidos no Plano Quinquenal do Governo de Moçambique 2005-2009.

Em relação aos projectos do *cluster* que foram implementados durante este PIC, não existe uma homogeneidade que permita fazer uma análise de conjunto. O projecto Vila do Milénio está alinhado com pilar do Capital Humano do Plano Quinquenal do Governo, assim como com as estratégias a nível provincial e distrital para a Ilha de Moçambique focadas na atracção da população residente na ilha para a parte continental. O projecto de assistência técnica ao GACIM alinha-se com o pilar da Boa Governação. O Programa de Desenvolvimento Sócio-comunitário do Lumbo e o projecto Facilidade Água no Lumbo não foram implementados durante o período em análise como estava previsto. Os restantes projectos enquadram-se numa lógica de preservação e promoção do património cultural, áreas centrais no âmbito do desenvolvimento integrado previsto do *cluster*, mas que isoladamente não correspondem às prioridades moçambicanas.

Participação dos parceiros moçambicanos

O processo de desenvolvimento do PDIM envolveu diversos *stakeholders* na fase de recolha de informação, e desse ponto de vista contou com a participação dos beneficiários na sua elaboração. O processo de elaboração do plano contou igualmente com a participação de uma comissão de acompanhamento coordenada pelo Ministério de Educação e Cultura (MEC) e que reuniu elementos do BAD e da UNESCO.

No caso do projecto Vila do Milénio, a CP participa como financiador, enquanto o PNUD age como promotor e o Ministério da Ciência e Tecnologia moçambicano como executor. O principal responsável pelo planeamento e execução do projecto é portanto o Ministério da Ciência e Tecnologia, enquanto o PNUD monitoriza e avalia a sua execução. O IPAD acompanha o projecto através dos relatórios elaborados pelo Ministério e pelo PNUD. Ao nível do terreno têm-se feito esforços para progressivamente incluir a população no processo de tomada de decisão, o que é positivo, embora grande parte do processo de planeamento e de tomada de decisão do projecto ainda esteja concentrado ao nível central, assim como a gestão financeira do projecto.

Nos projectos Assistência Técnica ao GACIM e Recuperação do Património – Museus da Ilha, o planeamento é efectuado pelos técnicos expatriados junto dos responsáveis das instituições onde estão inseridos.

O projecto Desdobrável da Ilha de Moçambique, executado pelo Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico (IGESPAR) não contou com a participação das entidades moçambicanas a nível local, mas somente a nível central.

Alinhamento com as políticas portuguesas

O conceito de *cluster*, tal como estruturado pelo PDIM, está claramente alinhado com a política de Cooperação Portuguesa, uma vez que é considerado um instrumento preferencial da Cooperação Portuguesa no documento orientador *Visão Estratégica*. No entanto, tendo em conta que a sua

implementação não foi iniciada no PIC 2007-10, torna-se necessário fazer a análise por cada projecto efectivamente executado no período em análise.

O projecto Vila do Milénio enquadra-se no sector de Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, eixo II do PIC 2007-10. O projecto de Assistência Técnica ao GACIM está alinhado com o eixo I, área de intervenção de Apoio à Administração do Estado. O projecto Recuperação do Património – Museus da Ilha e o Desdobrável da Ilha de Moçambique alinham-se no eixo II com a área de intervenção da Cultura.

3.2 EFICÁCIA

A análise da eficácia do PIC Portugal-Moçambique pretendeu avaliar em que medida os resultados do programa foram atingidos e em que medida estes resultados permitiram atingir os objectivos pretendidos. Esta análise centrou-se nas seguintes questões:

- *Que resultados foram alcançados?*
- *Em que medida os resultados das actividades foram satisfatórios para alcançar os objectivos específicos pretendidos?*
- *Que sistemas de acompanhamento e avaliação existem?*
- *Quais os factores que influenciaram o cumprimento ou não dos objectivos?*

3.2.1. Apreciação global da eficácia

Este critério avalia até que ponto se alcançaram os resultados do PIC e os objectivos específicos do Programa. Para a sua avaliação completa seria necessário que os resultados dos vários projectos estivessem compilados e os objectivos claramente definidos, o que não acontece na prática[32].

A análise da eficácia é assim feita, na maior parte dos casos, essencialmente com base nos estudos de caso (22 projectos do total de 70), complementada pela análise da execução financeira, único indicador disponível para todos os projectos, permitindo desta forma fazer uma apreciação global. Contudo, esta taxa deverá ser utilizada com cuidado porque taxas de execução financeira elevadas podem simplesmente corresponder a situações de derrapagem orçamental.

Evolução dos resultados desde o último PIC

Ao analisar as taxas de execução financeira, com as devidas ressalvas, verifica-se que, no PIC 2007-2010, as taxas de execução são muito mais elevadas que no PIC 2004-2006: Durante o PIC 2007-2010, a taxa de execução situou-se em quase 100%. Isto representa um progresso significativo em relação à execução financeira do PIC anterior que se situou abaixo dos 50%.

Esta informação, combinada com a informação recolhida sobre a execução das actividades, permite dizer que, no global, o desempenho da CP melhorou.

Tabela 5 – Evolução da taxa de execução do PIC

	PIC 2004-2006			PIC 2007-2010		
Ano	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Taxa de execução	*46%*	*46%*	*não disponível*	*88%*	*93%*	*97%*

A baixa taxa de execução do PIC 2004-2006 estava relacionada com o atraso na assinatura do PIC em 2004. No entanto, esta tendência manteve-se em 2005 e o mesmo se verificava em 2006 pelo menos até à data da realização da última avaliação.

O aumento das taxas de execução do PIC 2007-2010 prende-se com vários motivos. Antes de mais, alguns dos projectos "problemáticos" do último PIC foram concluídos, como é o caso de certos projectos na área da Educação. Outros projectos com baixas taxas de execução, como alguns na área dos Recursos Naturais, já não constam deste ciclo programático.

Um dos projectos com problemas, ao nível da execução das actividades, era o projecto Construção e Apetrechamento de Escolas, relativo à ajuda pós-emergência na sequência das cheias de 2000 e resultou de um protocolo assinado com o governo moçambicano nesse mesmo ano. Este projecto teve taxas de execução muito baixas no último PIC (entre 0 e 7%), só tendo sido construídas, até 2006, 31

[32] Ver explicação detalhada na secção Sistemas de Acompanhamento e Avaliação.

das 68 escolas previstas. As causas dos atrasos são múltiplas e estão bem documentadas na última avaliação do PIC. Saliente-se, da parte do IPAD, a dificuldade em transferir atempadamente as verbas e os atrasos causados devido à não existência de uma conta local. No entanto, de 2007 a 2009, o projecto registou taxas de execução financeira de 100%, o que leva a concluir que o projecto foi finalmente concluído. Situação semelhante se passou com o projecto para a Escola Básica Agrária do Chokwé, também ele ajuda pós-cheias, com taxas de execução muito baixas entre 2005 e 2007, passando depois para 100% entre 2008 e 2010.

Os projectos na área de intervenção Recursos Naturais tinham sido identificados como tendo problemas ao nível da sua execução na última avaliação. Entre eles salientam-se a Barragem de Bué Maria e Protocolo na área da Água e Saneamento. O projecto da barragem de Bué Maria tinha duas fases, dando-nos a última avaliação do PIC conta que se estava a aguardar o concurso para a primeira fase (estudo prévio). As razões para as baixas taxas de execução são discutidas detalhadamente na última avaliação. No PIC 2007-2010, estes projectos foram eliminados: o projecto da barragem já não teve orçamentação no PIC 2007-2010; o Protocolo da área dos Recursos Hídricos (que se assume ser a continuação do Protocolo na área de Água e Saneamento) teve orçamentação em 2007 mas uma taxa de execução de apenas 10%, não tendo mais sido orçamentada nenhuma verba após esse ano. Apenas surgem mais três projectos nesta área no PIC 2007-2010, que parecem ter sido intervenções pontuais e que incluem o Laboratório de Análise de Águas, Inspecção Ambiental e Apoio à Participação em Reuniões e que tiveram taxas de execução elevadas.

No âmbito do eixo III – Cluster da Ilha de Moçambique – importa referir dois projectos que faziam parte do PIC anterior, mas que já não fizeram parte do actual. O projecto de reabilitação da Fortaleza de S. Sebastião iniciou-se em 2003, na sequência de um pedido do Governo de Moçambique. O acordo de parceria inicial incluía, para além do governo de Moçambique, a UNESCO, o Japão e a UCCLA – União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa. Portugal torna-se parceiro em 2006 ao aceitar financiar a contratação do Coordenador Técnico do projecto, cujo processo de selecção ficou concluído em Janeiro de 2007, tendo sido seleccionado o Arquitecto Francisco Monteiro, de nacionalidade portuguesa. Os trabalhos na fortaleza foram divididos em duas fases devido a limitações orçamentais, sendo que a fase 1 foi concluída em Dezembro de 2008, não tendo sido iniciada até à data a fase 2. O apoio do IPAD, que todavia se mantém é, no entanto, efectuado através do seu *trust fund* na UNESCO, pelo que não se inclui no PIC 2007-2010. O projecto de urbanização do Lumbo, que consistia na realização de estudos sobre a viabilidade de uma intervenção ao nível do saneamento e resíduos sólidos nesta zona, previsto para ser executado pela AdP não foi executado por razões de disponibilidade de orçamento e redefinição de prioridades.

Apreciação dos resultados em relação aos objectivos do PIC

Este ponto avalia em que medida os resultados dos projectos contribuíram para a concretização dos objectivos do programa.

No ***Eixo I***, os resultados contribuíram para a formação de quadros técnicos em diversas áreas-chave para a boa governação. Em termos de realização das actividades, as intervenções portuguesas neste eixo apresentaram melhores resultados do que no PIC anterior tendo, no geral, taxas de execução elevadas. Salientam-se, em particular, as elevadas taxas de realização das actividades nos projectos da área da Polícia e Segurança e da Cooperação Técnico-Militar. No entanto, continua a haver disparidades entre os projectos, alguns ainda revelando baixas taxas de realização das actividades. O projecto PICATFin registou baixas taxas de execução no entanto saliente-se que este projecto só se iniciou realmente em Setembro de 2009, pelo que muitos dos seus resultados são ainda difíceis de avaliar.

Neste eixo salienta-se a cooperação Técnico-Policial, que teve como objectivos reforçar as capacidades de vários organismos responsáveis pela ordem pública e segurança de pessoas nomeadamente a Polícia moçambicana (PRM), entre outros. Este projecto, executado e co-financiado pelo Ministério da Administração Interna (que assumiu também custos salariais do formadores), foi iniciado em 2005 mas tem assumido importância crescente desde então. De salientar que os bons resultados deste projecto levaram a que a União Europeia delegasse em Portugal a

realização do Projecto da UE de Apoio Institucional ao Desenvolvimento do Ministério do Interior de Moçambique em Matéria de Segurança. Este projecto de grande envergadura – financiamento de 9 milhões de Euros (7 milhões UE, 1,8 milhões de Portugal e 200.000 Euros do MINT) para um período de três anos – é também uma oportunidade para o reforço das capacidades próprias do IPAD e do MAI. O IPAD passou por um processo de acreditação que permite assim a Portugal ser o país coordenador e gestor dos fundos da Comissão Europeia. No que respeita o MAI, a DGAI assume a coordenação dos programas de formação executados pelas FSS.

A segunda área de importância, que se iniciou em 2004 mas continuou durante este ciclo programático, é o apoio orçamental. Como já mencionado, Portugal pertence ao grupo dos Parceiros de Apoio Programático de Moçambique, cujo objectivo é financiar o Orçamento de Estado moçambicano para permitir a implementação do PARPA II. A contribuição directa para o orçamento é um passo importante no sentido do cumprimento dos objectivos da Declaração de Paris, colocando Portugal dentro da estrutura de coordenação dos doadores em Moçambique. A contribuição de Portugal para os PAP aumentou em resultado do trabalho desenvolvido pelo Conselheiro da Cooperação e pelos Agentes da Cooperação que participam em vários Grupos de Trabalho. No entanto, estes resultados estão a ser postos em causa pelo não cumprimento das obrigações financeiras (Portugal ainda não fez o pagamento que deveria ter efectuado em 2010) e pelo facto de Portugal ainda não ter assinado o novo Memoradum de Entendimento (o último vigorou até 2009).

Finalmente, dentro do apoio à administração do Estado, salientam-se as intervenções na área das finanças que também têm vindo a ganhar importância crescente quer através da disponibilização de Linhas de Crédito concessionais, quer através do Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica na área das Finanças Públicas (PICATFin) assinado em 2009. O objectivo do PICATFin é reforçar a capacidade a nível de várias unidades do Ministério das Finanças moçambicano através de acções de formação e de assessoria técnica de curta duração. Apesar de as acções serem geralmente de curto prazo, as mesmas fazem parte de projectos em que existem, regra geral, quatro ou cinco acções sequenciais e interligadas do ponto de vista dos resultados a atingir. Este projecto, no entanto, teve dificuldades no arranque, registando baixas taxas de execução de actividades em 2008 e 2009. Como já mencionado, este projecto só se iniciou realmente em 2009, tendo sido apenas realizadas duas actividades isoladas em 2008 e as informações mais recentes recebidas do Ministério das Finanças apontam para taxas de execução muito mais elevadas. Ainda assim, é relevante identificar alguns dos constrangimentos que este projecto enfrentou. Entre outros, a eficácia do projecto foi de início questionada por outros doadores por este não estar coordenado com outros programas já existentes de assistência técnica na área das finanças em Moçambique. No entanto, após apresentação pela Gestora do projecto o PICATFin ganhou aceitação por parte dos outros parceiros, sendo a informação sobre o projecto partilhada no âmbito dos Grupos de Trabalho em que a Gestora participa. É também considerado uma mais-valia pelos parceiros moçambicanos.

No ***Eixo II, Desenvolvimento Sustentável***, a CP em Moçambique aposta claramente na área da educação, sendo o sector com o maior financiamento. Prevê-se que haja no futuro ainda mais concentração neste sector dado que alguns doadores saíram desde sector e nomeadamente do apoio ao FASE.

As acções têm caminhado no sentido de uma maior integração com as estratégias do governo. Destaca-se neste domínio, o Ensino Técnico-Profissional, que teve como objectivo apoiar o desenvolvimento do Ensino Técnico-Profissional e visa agora apoiar a sua expansão de acordo com o modelo que já foi aprovado pelo governo moçambicano. Como tal, prevê-se que este projecto, executado pela Fundação Portugal-África, com o envolvimento do Ministério da Educação português, da Fundação Calouste Gulbenkian e do IPAD, venha a ter uma expansão significativa. Os resultados indicados nos relatórios e através das entrevistas são bastante significativos, o que contribuiu para a sua apropriação e previsível expansão por parte do Ministério da Educação moçambicano.

O programa de bolsas é outro dos projectos referidos como de particular importância pelas autoridades moçambicanas, tendo contribuído para a formação de um número significativo de moçambicanos. Finalmente, destaca-se a cooperação no domínio do ensino universitário, que se insere

nas estratégias do governo português que apontam no sentido do reforço da colaboração com universidade e fundações. Neste campo, os resultados são geralmente considerados muito positivos, tendo contribuído igualmente para a formação de um número elevado de pessoas e para a realização de um conjunto relevante de actividades de colaboração.

No que diz respeito ao desenvolvimento sócio-comunitário, que contou com cerca de 8,2 milhões de euros, a maioria dos projectos são financiados e executados pelo Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS) com uma verba estimada em 5,4 milhões de euros nos quatro anos em análise. Na área do desenvolvimento sócio-comunitário destaca-se ainda o Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado executado pela Fundação Aga-Khan e o apoio à construção do Centro de Educação Comunitário do Parque Nacional da Gorongosa que visa apoiar a Fundação Carr na sensibilização das comunidades locais para as questões ambientais, saúde e condições de vida. Todos estes projectos apresentam um conjunto de resultados considerados relevantes e importantes, sobretudo dada a sua interligação com outras componentes de desenvolvimento local.

Ainda neste eixo está incluído o montante relativamente ao financiamento das ONGD. Entre 2007 e 2009 foram financiados 25 projectos num total de cerca de 1,8 milhões de Euros até 2009 (ver **A.5 Tabelas e Quadros**, A.5.4 Co-financiamento das ONG). Os resultados apresentados pelas ONG são variados, havendo projectos que excedem os objectivos propostos, justificando-o pelo facto de a sua actuação ser muito próxima das comunidades e de possibilitar um melhor aproveitamento dos recursos disponíveis.

No ***Eixo III, Cluster Ilha de Moçambique***, definiram-se três vertentes essenciais de actuação:

- Intervenções na área das infra-estruturas;
- Intervenções na área da recuperação do património;
- Intervenções na área do desenvolvimento socioeconómico, com a promoção de actividades geradoras de rendimentos económico-sociais.

De forma a materializar o *cluster*, o PIC define como modos de actuação no terreno o desenvolvimento de um Plano Director para a ilha e o apoio ao programa Vilas do Milénio, que implicou a criação de uma Vila do Milénio no Lumbo.

Este Plano Director visa apoiar um conjunto de projectos com vista ao desenvolvimento da Ilha de Moçambique e da zona costeira adjacente baseado na valorização do património histórico, no desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento e na melhoria das condições de vida dos habitantes. Estes projectos devem ter um enquadramento comum e como tal foi elaborado, pela CESO, um Plano Integrado para a Ilha de Moçambique, financiado pela CP através do seu *Trust Fund* no BAD.

No âmbito do *cluster*, a CP está ainda envolvida na recuperação da Fortaleza de São Sebastião juntamente com outros doadores e com a UNESCO. A CP apoiou também a edição de um desdobrável sobre a Ilha de Moçambique, a recuperação de património no projecto Museus da Ilha e financia uma Assistência Técnica ao Gabinete de Conservação da Ilha de Moçambique (GACIM). Salienta-se ainda que o já referido projecto Vilas do Milénio se baseia no modelo dos Millennium Villages Project concebido pela Earth Institute da Columbia University[33] e é executado pelo PNUD, tendo como objectivo promover o desenvolvimento da comunidade que vive na localidade do Lumbo.

Em relação aos resultados globais deste eixo, conclui-se que o período de vigência do PIC em análise correspondeu à fase de planeamento para a constituição do próprio *cluster*.

Factores que influenciaram a realização das actividades e o cumprimento dos objectivos

Como factores de sucesso destacam-se um engajamento de longo prazo baseado em relações de confiança e a presença de um representante da parte portuguesa no terreno. Esta presença é

[33] http://www.millenniumvillages.org/.

fundamental em termos do acompanhamento dos projectos e, portanto, da realização das actividades e cumprimento dos objectivos. Complementa-se com a existência de recursos humanos na Embaixada de Portugal em Moçambique com responsabilidades diferenciadas ao nível da coordenação e acompanhamento dos projectos e com diversos tipos de enquadramento institucional.

Outro dos factores que contribuiu para a realização das actividades propostas é a existência reconhecida de relações bilaterais próximas entre ministérios homólogos e de contactos pessoais estreitos. Este tipo de relações constitui uma mais-valia para a CP, distinguindo-a das outras cooperações mais institucionais, dando-lhe credibilidade a nível internacional e a nível do parceiro moçambicano e contribuindo para a agilização de processos e decisões.

De entre os constrangimentos, salienta-se a dispersão, que se continua a verificar, em termos de áreas e de tipos de projectos, e que constitui um obstáculo à coordenação e complementarização eficaz das acções da Cooperação Portuguesa, afectando os resultados. A multiplicidade de actores portugueses faz com que a coordenação CP seja muito difícil e dificulta a possibilidade de concentração em áreas estratégicas.

Embora se verifique uma proximidade em termos de relações e contactos pessoais entre contrapartes moçambicanas e portuguesas, as relações institucionais entre os actores portugueses da CP são fracas. Os organismos têm as suas estratégias próprias e podem ver a tentativa de coordenação como uma diminuição da sua autonomia. A pouca partilha de informação e o pouco debate sobre a CP, bem como os fracos sistemas de seguimento e avaliação da Cooperação Portuguesa, sobretudo no que respeita aos indicadores de resultados, contribuem igualmente de forma negativa para a prossecução dos objectivos.

Finalmente, há que destacar que os projectos da CP são menos avultados em termos financeiros em relação aos dos outros doadores. A nível do Apoio ao Orçamento salientam-se as tensões no grupo dos doadores e a burocracia associada à estrutura da Parceria de Apoio Programático. Saliente-se ainda que Portugal não efectuou o pagamento em 2010 e ainda não assinou novo Memorando de Entendimento com Moçambique, o que deveria ter sido feito também em 2010.

Sistemas de avaliação de resultados

Quanto às actividades, apesar de os relatórios anuais dos projectos darem conta do progresso em relação aos resultados, estes não estão compilados de forma a dar uma visão geral do cumprimento das actividades dos vários projectos e não estabelecem uma relação entre os objectivos e os resultados obtidos. Torna-se por isso difícil analisar até que ponto as actividades do PIC foram realizadas de acordo com os objectivos definidos.

Outro problema diz respeito à definição dos objectivos. Neste PIC foi feito um esforço de elaboração de uma Matriz de Intervenção onde foram definidos os objectivos globais do PIC e os de alguns eixos. No entanto, esta Matriz apresenta vários problemas: a relação entre os objectivos específicos dos eixos e os objectivos globais não é clara; um eixo não tem objectivos específicos e um outro não tem nem objectivos específicos nem globais.

Porém, em termos de acompanhamento registaram-se melhorias significativas desde a última avaliação. Em relação aos projectos, a introdução de normas para a sua apresentação, e nomeadamente a exigência de elaboração de um Quadro Lógico de Projecto, melhorou a informação disponível em relação aos objectivos esperados. Todavia, ainda há projectos que não seguem o modelo do IPAD e que não definem objectivos específicos e globais e há casos em que os indicadores de objectivo não estão correctamente definidos. Não existe, além disso, um sistema de acompanhamento dos indicadores de objectivo.

Desde o último ciclo programático, registaram-se melhorias significativas ao nível da definição dos projectos nomeadamente através da implementação de normas para a apresentação, selecção e financiamento de projectos de cooperação. A existência destas regras leva a um melhor planeamento dos projectos com definição dos resultados esperados, objectivos a alcançar e indicadores.

No entanto, os problemas residem 1) na dificuldade de acesso a estes documentos de forma expedita e 2) na inexistência de um sistema global de acompanhamento de indicadores que permita ter uma visão geral do cumprimento das actividades e dos objectivos. A informação disponível e organizada de forma global diz respeito apenas à execução financeira dos projectos (e não à execução de actividades em relação aos objectivos), sendo o IPAD o responsável pela compilação da mesma. Assim, a informação disponível continua a não ser suficiente e é difícil de compilar.

Em 2007, o IPAD definiu Normas e Procedimentos de Análise e de Elegibilidade de Projectos de Cooperação e das Correspondentes Despesas[34]. Definiu ainda Directrizes para apresentação de propostas de Programas, Projectos ou Acções de Cooperação[35]. O Documento do Projecto é um dos documentos previsto na Ordem de Serviço (OS) N.º 6/2007. Em relação ao acompanhamento feito pelo IPAD aos projectos, o IPAD produz fichas de Projecto ou Fichas de Controlo e Acompanhamento e mapas de execução financeira.

A existência de normas para apresentação e financiamento de projectos constitui um progresso em relação ao PIC anterior, onde tinham sido detectadas muitas falhas na apresentação dos mesmos. Contudo, mantêm-se algumas dificuldades na recolha e organização da informação, destacando-se, neste ponto, a não utilização de indicadores de resultados, o que impossibilita a aferição da execução dos projectos em função dos objectivos propostos. As excepções dizem respeito aos dados de execução existentes nos projectos da Cooperação Técnico-Policial e na sistematização dos indicadores de resultados por parte do MTSS.

Em relação à amostra de projectos analisados, a maioria tinham documentos de projecto e relatórios anuais mas muitos dos dossiers que foram disponibilizados à equipa de avaliação não estavam completos. Por exemplo, não continham um Quadro Lógico. Quanto aos projectos sem co-financiamento do IPAD, estes são formulados em modelos diferentes, não havendo muitas vezes definição clara de objectivos específicos e globais, de indicadores e de metas.

Relativamente ao acompanhamento de projectos feito pelo IPAD e às revisões semestrais e acompanhamento feitas pelos técnicos em Moçambique, o registo escrito destas acções não é muitas vezes efectuado, perdendo-se informação importante para a avaliação.

Em relação aos indicadores de objectivo definidos na Matriz do PIC, não há um sistema de acompanhamento organizado (não está definido quem recolhe a informação, quando e como). Embora os gestores dos projectos registem informação referente aos indicadores de resultado, não existem mapas globais que compilem esta informação, tornando portanto difícil ter uma visão geral sobre a taxa de realização das actividades. Todas estas questões contribuem para uma difícil apreciação da eficácia dos projectos, tanto por parte do IPAD como ao nível da realização das avaliações periódicas previstas.

3.2.2. Eficácia no eixo I Capacitação Institucional

Apreciação global

A taxa de execução financeira deste eixo foi elevada atingindo cerca de 97%. Dentro dos projectos na área da Capacitação Institucional, os projectos com as mais elevadas taxas de execução, e que também já tinham taxas elevadas no PIC 2004-2006, são os projectos da Cooperação Técnico-Militar, Técnico-Policial e Apoio ao Orçamento. Em relação à execução orçamental do projecto da **Cooperação Técnico-Policial**, saliente-se que coordenação do projecto pela DGAI e a presença do OLI no terreno (que permite um custeamento realístico das acções) possibilitaram um planeamento e execução dos projectos anuais mais racional e numa escala maior (integração de todas as acções das FSS), o que permitiu uma melhor distribuição das acções no tempo e, sobretudo, uma rigorosa execução orçamental, que baixando os custos, assegura a realização de um maior número de acções.

[34] Ordem de Serviço N.º 2/2007, de 14 de Janeiro.
[35] Ordem de Serviço N.º 6/2007, de 11 de Junho.

As taxas de execução do sector da Justiça são mais baixas situando-se por volta dos 70%. No entanto, houve um aumento em relação ao PIC anterior que registou taxas entre 13 e 15% em 2005; em 2006 a taxa de execução parcial até à data da avaliação era de 32%.

Em relação ao projecto PICATFin, registaram-se algumas dificuldades no arranque. Em 2009, só forma executadas 67% das acções. Pese embora este fosse realmente o primeiro ano de implementação do projecto, foram identificados alguns obstáculos que poderão ter estado na origem dos problemas registados inicialmente. Entre outros, destaca-se o processo de planeamento que deu origem a uma lista muito extensa de actividades dispersas. Por outro lado, registaram-se algumas limitações a nível de recursos humanos do MFAP e de Moçambique e também relativas à dificuldade de conciliação de datas.

Em relação ao **Apoio Orçamental**, salienta-se o melhor cumprimento das obrigações de Portugal no seio da Parceria nomeadamente através da participação activa em vários dos grupos de trabalho (possibilitada pela contratação de agentes da cooperação) e da participação ao nível mais elevado.

Apreciação dos resultados em relação aos objectivos

O **PICATFin** não dispõe de Documento de Projecto específico para as suas actividades em Moçambique. Além do Memorando de Entendimento, no qual foram identificadas as várias áreas de intervenção, existe ainda um Protocolo assinado pelos Ministros das Finanças dos dois países e um documento no qual estão descritos todos os projectos e acções que compõem o PICATFin. A implementação dos PICATFin para todos os PALOP segue o manual de procedimentos que dá orientações sobre o processo de desenvolvimento dos projectos e existem linhas de orientação para a avaliação intercalar dos PICATFin. No entanto, não está definido um quadro lógico para este projecto, nem indicadores específicos a acompanhar. Assim, a análise baseia-se essencialmente no cumprimento das actividades.

O projecto baseia-se na partilha de conhecimentos entre os vários organismos dos Ministérios das Finanças dos dois países e consiste em acções de troca de experiências (workshops), assistência técnica e formação em áreas chave da administração financeira do Estado [36]. As actividades consistiram em visitas de estudo a organismos do Ministério das Finanças em Portugal, acções de formação em Portugal e em Moçambique e outro tipo de encontros para partilha de experiências e trabalho conjunto (workshops) normalmente com uma semana de duração. As actividades deste projecto só se iniciaram em 2009, tendo no primeiro ano só sido realizadas 14 acções das 21 actividades previstas. Em 2010, durante a avaliação, o número de acções realizadas encontrava-se muito aquém do previsto embora alguns dos constrangimentos iniciais estivessem a ser ultrapassados à medida que o projecto progredia.

Este projecto teve ainda resultados indirectos positivos que convêm salientar como sejam a participação de Portugal, representado pela gestora do projecto PICATFIN, em vários dos grupos de trabalho do Apoio Orçamental (Análise ao Orçamento, SISTAFE, Reforma Fiscal, Auditoria e Procurement) e dos Fundos Comuns da área das finanças (SISTAFE, Reforma Fiscal e Auditoria) e a participação em fóruns de discussão estratégica como o Conselho de Fiscalidade. A gestora participa em todos os grupos do Apoio Orçamental, excepto no Grupo Análise do Orçamento, cuja representação é assegurada por uma economista da Embaixada

Em relação à **Cooperação Técnico-Policial**, o projecto, para além de uma análise detalhada das instituições e dos problemas, define, detalhadamente o seu programa de acções e os resultados esperados.

Este projecto visava fundamentalmente a capacitação de quadros dirigentes e superiores do MINT e em particular, da PRM. O seu objectivo específico é a capacitação de vários organismos do MINT nomeadamente da PRM, (Polícia), Direcção Nacional nas Migrações (DNM) e Serviço Nacional de Salvação Pública (SENSAP) com conhecimentos actualizados em várias áreas (gestão administrativa e

[36] Alfandegas, Administração e Recursos Humanos; Contabilidade Pública, Estudos Económicos, Impostos, Inspecção de Finanças, Orçamento, Património, Tesouro, Tesouraria e Dívida Pública

financeira, formadores de formação profissional básica e especializada nas áreas de investigação criminal, detecção de documentos e impressões digitais falsos, trânsito, protecção do meio ambiente, de fronteiras, gestão de grandes eventos e de massas, protecção de altas individualidades, formação de tiro).

O projecto desenvolveu-se em dois ciclos de capacitação: o primeiro envolveu essencialmente a formação de quadros em diferentes especialidades e a formação de oficiais de polícia através da presença de formadores na Academia de Ciências Policiais (ACIPOL); o segundo ciclo incidiu essencialmente na formação de formadores para assegurar a sustentabilidade das acções. As acções de formação beneficiaram os três organismos do MINT, (PRM, DNM e SENSAP) e formandos vindos de vários pontos do território moçambicano.

Além da formação, o projecto inclui também acções de assistência técnica levando por exemplo, à criação da Unidade Especial de Protecção Marítima, Lacustre e Fluvial, que, antes da contribuição portuguesa, só existia em termos formais. Forneceu ainda materiais (por exemplo, apoio bibliográfico à ACIPOL e a Matalane) e equipamento. Salienta-se, por exemplo, o fornecimento de material de desencarceramento de vítimas de acidentes automobilísticos aos bombeiros, permitindo-lhes assim aplicar os conhecimentos adquiridos. Salienta-se também, como resultado importante, o apoio às infra-estruturas da PRM, nomeadamente a recuperação do edifício do Gabinete Modelo de Atendimento à Mulher e Criança Vítimas de Violência Doméstica e apoio ao seu funcionamento. O projecto de Cooperação Técnico-Policial regista números de execução das actividades elevados: em todos os anos, foi possível a realização quase na íntegra das acções programadas, correspondendo o número de efectivos formados a um total de cerca 3.604 pessoas e a uma rigorosa execução orçamental.

Para o seu acompanhamento, o projecto definiu essencialmente indicadores de resultados: número de acções realizadas, formandos formados e cursos ministrados por formadores formados pelo projecto.

Quadro 3 – Cooperação Técnico-Policial: totais anuais e do triénio por categoria-unidade

Nº acções realizadas				**Nº formadores**				**Nº formandos**				**Nº dias de formação**			
2007	2008	2009	**Total**	2007	2008	2009	**Total**	2007	2008	2009	**Total**	2007	2008	2009	**Total**
41	37	41	**119**	88	55	63	**206**	1.278	872	1.329	**3.479**	1.727	2.677	2.642	**7.046**

Fonte: DGAI, 2009

Na área da Cooperação Técnico-Policial, salientam-se, antes de mais, a qualidade da planificação do projecto ao nível da análise das necessidades e da contribuição das acções para a transformação organizacional e a eficácia de execução das acções. Estes resultados são atribuídos ao sistema de planeamento participativo com as autoridades moçambicanas que permite definir acções adequadas às necessidades reais moçambicanas à análise daí decorrente realizada pela DGAI, que assegurar a continuidade no tempo e que facilita a boa realização das acções de formação, bem como à capacidade de execução das FSS portuguesas (GNR, PSP, SEF e ANPC).

Finalmente, note-se que para fazer uma avaliação mais profunda da eficácia deste projecto seria necessário terem sido definidos outro tipo de indicadores, para além dos indicadores de resultado. A capacitação das instituições não depende só da formação de pessoas mas ainda da transformação das instituições, dos procedimentos e quadros legais. Embora haja evidência dos resultados ao nível da formação de pessoas, não existem evidências concretas sobre transformação dos organismos alvo das intervenções. Foi, no entanto, recolhida informação sobre este assunto durante as entrevistas que é analisada na secção Impacto.

Quanto ao **Apoio ao Orçamento**, Portugal renovou os seus compromissos com o Governo Moçambicano em 2007, comprometendo-se com um financiamento mínimo de 1,5 milhões de Dólares por ano (que em 2009, passaram a 1,5 milhões de Euros). Portugal passou ainda a contribuir, como mencionado, para dois fundos comuns: o Fundo de Apoio para o Sector da Educação (FASE) e o Fundo Comum da Estatística (FCE) para os quais contribui com 250,000 Euros.

De acordo com a Avaliação Independente do PAP (IESE, 2010), Portugal é entre os PAP aquele que tem o pior desempenho. O desempenho é avaliado em relação a uma matriz de avaliação, o Quadro de Avaliação e Desempenho (QAD). Em relação aos indicadores e metas definidas no QAD, Portugal apresenta lacunas no que diz respeito à composição da ajuda, ao prazo de desembolso do AGO, ao uso dos sistemas do governo, e à coordenação das missões e da cooperação técnica. Esta avaliação salienta como positiva a subida nos montantes da ajuda em resultado dos créditos concessionais do Governo de Moçambique.

No entanto, a avaliação negativa de Portugal também se prende com os critérios de avaliação que penalizam países que, como Portugal, privilegiam a abordagem por projectos. Note-se que Moçambique está a ponderar rever estes critérios, para melhor avaliar os doadores que privilegiam diferentes modalidades da ajuda.

As entrevistas salientaram ainda que a importância da participação no apoio programático não tem necessariamente só a ver com volume da ajuda. A participação do Portugal no FASE, por exemplo, foi considerada como um sinal importante de confiança e tal levou a que outros doadores se juntassem a este fundo.

Outro factor a destacar tem sido o aumento da participação de Portugal nos Grupos de Trabalho. Desde 2007/2008, com a contratação de agentes da cooperação., que Portugal tem uma participação regular em vários Grupos de Trabalho do sector da Justiça, das Finanças Públicas e da Educação.

A participação nos Grupos de Trabalho permite contribuir para a discussão geral dos planos do governo; permite cooperar com capacidade técnica em várias áreas e colaborar no debate, na discussão e na definição de boas práticas. Nas entrevistas foram salientadas, em várias áreas, as contribuições positivas de Portugal nos vários Grupos de Trabalho e as fortes capacidades técnicas e pessoais dos seus agentes da cooperação. Esta equipa veio dar um impulso importante ao papel de Portugal no seio da Parceria de Apoio ao Orçamento. Outros entrevistados comentaram, no entanto, que Portugal continua a ser um parceiro muito focado nos seus projectos e relações bilaterais, que não exerce o poder que detém no grupo dos PAP e que tem pouco impacto na parceira.

Finalmente, e como já referido, Portugal não efectuou o pagamento que deveria ter feito em 2010 e não assinou novo Memorando de Entendimento. Estes factos em muito contribuem para a apreciação negativa de Portugal na Parceria e têm um impacto muito negativo nos esforços da equipa da CP no terreno.

Factores que influenciaram a realização das actividades e o cumprimento dos objectivos

O principal constrangimento à realização das actividades do **PICATFin** foi a falta de recursos humanos nos serviços portugueses, dado o envolvimento das Finanças em cinco PALOP e dificuldades de disponibilidade da parte moçambicana, o que inviabilizou muitas vezes a concertação de datas para a realização das acções. Como pontos fracos foi ainda identificada a comparativamente fraca capacidade financeira do programa em relação a outros doadores, embora este facto não tenha afectado as acções previstas pelo programa. Os outros doadores canalizam a maioria dos recursos através de Fundos Comuns. Ainda, verificou-se que houve um elevado número de acções planeadas, de curta duração, e abrangendo uma multiplicidade de áreas. Como factores de sucesso deste projecto salienta-se a experiência dos formadores portugueses, já que são técnicos de serviços homólogos e que, portanto, têm experiência prática dos temas e problemas a abordar, a semelhança da organização das instituições e do enquadramento legal. A presença da gestora do projecto no terreno foi fundamental para a realização das acções, permitindo igualmente uma melhor adaptação do projecto às necessidades moçambicanas, o que levou à substituição/inclusão de novas acções.

Entre outros factores facilitadores do projecto de **Cooperação Técnico-Policial**, salienta-se o alinhamento com os sistemas nacionais, nomeadamente com o PEPRM e a flexibilidade, que permitiu a adaptação das acções às prioridades estabelecidas por Moçambique. Outro factor importante diz respeito às relações de confiança existentes entre os dois ministérios que resultam do bom entendimento profissional entre as partes construído ao longo do tempo. Para isto em muito contribuiu a presença durante vários anos do OLI em Moçambique. De facto, o relacionamento de proximidade e

de confiança mútua em muito contribuiu para a implementação de acções de uma forma operacional e flexível, respondendo às necessidades da parte moçambicana e às disponibilidades temporais das FSS nacionais. Como constrangimentos, foram citadas as dificuldades que a parte moçambicana encontra em financiar as deslocações internas dos seus elementos para as acções de formação a realizar em Maputo ou para embarcar para Lisboa, bem como a dificuldade de transmitir certos conhecimentos práticos e de replicar acções (ex: desencarceramento de viaturas; formação de formadores em Portugal e replicação da formação em Moçambique, etc.).

3.2.3. Eficácia no eixo II Desenvolvimento Sustentável

Apreciação global

Dentro do conjunto de projectos avaliados dentro do eixo Desenvolvimento Sustentável e em função dos dados obtidos por esta equipa, conclui-se que os resultados alcançados foram, de uma forma geral, positivos ao longo dos anos de vigência deste PIC. Contudo, subsistem dificuldades na apreciação dos resultados em relação aos objectivos dos projectos – excepto no caso dos projectos geridos pelo MTSS – dada a falta de implementação de um sistema global de monitorização e acompanhamento. Devido à diversidade dos projectos incluídos neste eixo são diversas as situações e factores que condicionaram o cumprimento dos objectivos.

Como se pode verificar na tabela abaixo (Tabela 6), no seu conjunto, o eixo prioritário Desenvolvimento Sustentável atingiu nos anos de 2007, 2008 e 2009 altas taxas de execução (entre 93% e 86%) e o mesmo se verifica nas três áreas de intervenção (Educação, Cultura e Desenvolvimento Sócio-comunitário) onde estão inseridos os projectos que esta equipa avaliou (entre 100% e 78%). No entanto, quando analisadas por projecto, as taxas de execução conhecem uma maior variação. Em relação à área de intervenção da Educação e relativamente ao Programa de Bolsas[37] e aos projectos do Ensino Técnico-Profissional, Pensas@Moz, FDUL-FDUEM estas são elevadas (na maioria dos anos atingem os 100% e nos outro anos são acima dos 68%). Em relação ao projecto ISEG/UTL-FE/UEM as taxas de execução não atingiram os 50% em 2007 e 2009 e apenas em 2008 chegaram aos 100%. O nível das taxas de execução do projecto da Cultura analisado foi elevado e o projecto do Parque Nacional da Gorongosa, da área de intervenção Desenvolvimento Sócio-comunitário, tem taxas pouco acima dos 60% nos primeiros dois anos, atingindo os 100% em 2009.

Os motivos que explicam as baixas taxas de execução dos projectos ISEG/UTL-FE/UEM e do Parque Nacional da Gorongosa nos anos em que isso aconteceu estão explicados e justificados nos relatórios de actividades e prendem-se com ajustamentos na calendarização das actividades que não comprometeram a concretização dos objectivos que os projectos pretendiam atingir.

Já em relação ao **Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional**, as baixas taxas de execução nos primeiros anos e uma elevada taxa de execução em 2009 prendem-se com os problemas verificados com este projecto ao longo da sua implementação que se ficaram a dever a uma incapacidade por parte do instituto moçambicano parceiro de justificar e comprovar as despesas apresentadas. O projecto foi suspenso apenas em 2010 na sequência de várias solicitações para a justificação documental das despesas, o que não foi possível de fazer. Em 2010 foi decidido que as verbas remanescentes do projecto fossem utilizadas para a realização de uma auditoria em 2010, estando já o processo de recrutamento do auditor em curso.

[37] As Bolsas internas têm em 2007 e 2008 uma taxa de execução de 0% mas é provável que tal signifique que estas ainda não tinham orçamentos específicos atribuídos. A separação orçamental deve ter ocorrido apenas em 2009 após a assinatura Regulamento das Bolsas Internas.

Tabela 6 – Execução do PIC – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza

Designação		2007	2008	2009	Total orçamentado PIC	Total executado	%
Eixo II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra pobreza		86%	84%	93%	22.835.979	20.051.489	88%
Área de Intervenção I - Educação		80%	78%	94%	13.721.663	11.467.903	84%
1.1. Ensino Básico e Secundário		73%	63%	110%	7.670.992	6.082.002	79%
1.1.5.	Apoio ao Ensino Técnico-Profissional	100%	88%	100%	331.350	323.651	98%
1.1.7.	Projecto Integrado Emprego e Formação Profissional em Moçambique	65%	33%	338%	2.778.714	1.893.198	68%
1.1.9.	Pensas@Moz - 2ª fase	81%	149%	100%	362.704	362.616	100%
1. 2. Bolsas Internas e Externas		100%	93%	76%	2.709.927	2.406.654	89%
1.2.1.	Bolsas	100%	102%	72%	2.240.905	2.018.703	90%
1.2.3.	Fundo de Bolsas Internas	0%	0%	100%	135.400	58.400	43%
1.3. Ensino Superior		89%	96%	82%	3.340.743	2.979.247	89%
1.3.1.	Cooperação entre a FDUL e a FDUEM	97%	99%	69%	935.648	835.603	89%
1.3.7.	Cooperação InterUniversitária em Economia e Gestão (ISEG)	47%	100%	32%	398.242	189.423	47%
Área de Intervenção II - Cultura		97%	81%	105%	1.723.177	1.641.767	95%
2.3.	Centros Culturais Portugueses de Maputo e Beira	100%	113%	111%	1.090.041*	883.020	107%
Área de Intervenção IV - Desenvolvimento Sócio-comunitário		100%	95%	89%	7.128.831	6.757.238	95%
4.1.	Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado	100%	100%	100%	1.185.300	1.183.502	100%
4.2.	Parque Nacional da Gorongosa	60%	67%	100%	549.850	399.830	73%
4.6.	Apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane	120%	100%	100%	855.987	656.284	77%
4.8.	Apoio à Casa do Gaiato em Moçambique	175%	100%	100%	809.402	781.199	97%
4.10.	Programa de Apoio à Sociedade Civil/Projectos ONGD	100%	100%	69%	1.564.304	1.347.034	86%

** de acordo com as actualizações do IC, IP*

Fonte: IPAD, 2010 – Quadro de Execução Financeira

As taxas de execução globais dos projectos das diferentes instituições, quando analisadas de forma global, não mostram, contudo, em todos os casos, os diferentes níveis de execução dos diferentes projectos. O quadro seguinte mostra, por exemplo, a discrepância entre os projectos executados pelo IEFP e os restantes do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Quadro 4 – Execução financeira MTSS (2008-2010)

	2008		2009		2010 (1º semestre)	
	Orçamentado	Executado	Orçamentado	Executado	Orçamentado	Executado
IEFP	1.244.327	12%	175.020	338%	1.380.998	25%
Restantes projectos	2.454.646	100%	920.067	100%		

Fonte: MTSS, 2010

Quanto às **ONG**, os respectivos relatórios dão conta de uma execução das actividades elevada, embora os relatórios produzidos pelo IPAD em 2006 e em 2008 dêem conta de alguns atrasos em termos globais. No entanto, também neste grupo de projectos os relatórios de execução física das actividades são diversificados, sendo que as organizações que recebem fundos de instituições com maiores exigências em termos de prestação de contas apresentam maiores detalhes relativamente às actividades realizadas e aos objectivos alcançados.

Apreciação dos resultados em relação aos objectivos

Dentro da área da Educação e em relação ao programa de **Bolsas** da CP há que registar que, embora esta avaliação só contemple a análise a este programa específico e que é directamente dirigido pelo IPAD, o Estado português apoia, parcialmente ou totalmente, várias outras bolsas e estágios de formação em Portugal inseridas em programas e projectos. Concretamente há que referir as bolsas no âmbito do Ensino Técnico-Militar, as bolsas para o Ensino Jurídico, as bolsas do IC e as bolsas (formações/estágios de formação) integradas nos projectos geridos por ONG, Fundações e Universidades. Nomeadamente, concedem bolsas os projectos do Ensino Técnico Profissional, do Pensas@Moz e da FDUL-FDUEM. Se existem dados no IPAD relativos às bolsas do Ensino Técnico-Militar e Jurídico, não existem compilados e desagregados dos projectos específicos em que estão inseridos, dados relativos às restantes bolsas. Tal (entre outros factores) impossibilita uma visão geral dos resultados atingidos pela formação de moçambicanos em instituições de ensino portuguesas ao nível do cumprimento dos objectivos gerais que se pretendem atingir com as intervenções neste eixo estratégico ou mais concretamente na área da educação.

Ao longo do período de vigência deste PIC a evolução do contingente de bolsas oferecido por ano lectivo por Portugal a Moçambique e a evolução do número de bolsas disponibilizadas por ano lectivo é a seguinte:

Tabela 7 – Ensino Superior: contingente de bolsas atribuído a Moçambique e bolsas disponibilizadas

	2006/07	2007/08	2008/09	2009/ 10	Total
Contingente	36	27	24	23	110
Disponibilizadas	84	92	79	75	330

Fonte: IPAD, 2010

Se compararmos os totais relativos a estes quatro anos lectivos, com os totais dos quatro anos lectivos anteriores, temos um número aproximado ao nível do contingente oferecido (110 e 108), e uma diminuição significativa ao nível das bolsas disponibilizadas (330 e 435).

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/ 06	Total
Contingente	20	23	23	42	108
Disponibilizadas	133	131	89	82	435

Fonte: IPAD, 2010

No ano lectivo de 2008/9 o contingente de bolsas disponibilizado foi quase na totalidade preenchido (ficou por atribuir apenas uma bolsa de doutoramento) e no presente ano lectivo (2009/10) há 76 bolseiros moçambicanos a estudar em estabelecimentos do Ensino Superior em Portugal que se distribuem da seguinte forma:

Tabela 8 – Bolsas no ano lectivo 2009/10

	Licenciaturas	Mestrados	Doutoramentos	Total
Novas	3	16	1	20
Renovadas	23	29	4	56
Total	26	45	5	76

Fonte: IPAD, 2010

O reduzido número de novas bolsas de licenciatura, explica-se pela já mencionada alteração na política de bolsas que privilegia a atribuição de bolsas internas, quer ao nível das licenciaturas, quer para a frequência do ensino secundário na Escola Portuguesa de Maputo. Foi acordado no regulamento da Bolsas Internas um contingente de 40 bolsas deste tipo (30 para licenciaturas e 10 para o ensino secundário) que no presente ano lectivo foi totalmente preenchido, embora com uma distribuição por níveis de ensino ligeiramente diferente da acordada (22 bolsas para frequência de licenciaturas e oito para o ensino secundário).

Um outro exemplo que importa mencionar de sucesso ao nível dos resultados, é o da cooperação no âmbito do **Ensino Técnico Profissional.** Os sucessos deste projecto têm sido amplamente reconhecidos pelo governo moçambicano e por outras cooperações, nomeadamente a italiana, com quem se desenvolveram algumas acções conjuntas. Com o envolvimento do Ministério da Educação português no actual projecto, dirigido pela Fundação Portugal África, prevê-se que a intervenção da CP no Ensino Técnico Profissional de nível elementar tenha nos próximos três anos uma expansão significativa. Este projecto iniciado em 2001 em cinco escolas, abrangia, de acordo com a ficha do projecto produzida pelo IPAD, em finais de 2009, 27 escolas, distribuídas por oito províncias de Moçambique com um total de 4.593 alunos[38]. Para o próximo ano lectivo (2010-11) candidataram-se mais 16 escolas com 2.000 alunos previstos para o primeiro ano.

Em relação ao **Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional**, conduzido pelo Instituto Nacional de Emprego e Formação Profissional (INEFP) e financiado pela Cooperação Portuguesa através do Instituto de Emprego e Formação profissional (IEFP), o caso é bastante diferente. O projecto, como já referido, encontra-se nesta fase suspenso devido à não justificação de cerca de 100.000 Euros de despesas, sobretudo nas províncias. A justificação dada para esta dificuldade prende-se com a falta de capacitação na área da gestão financeira por parte dos técnicos, que não foi verificada no início do projecto. Recentemente (2010), e como já mencionado, ficou acordada a alocação de 22.000 Euros (do orçamento) para a realização de uma auditoria ao projecto e para a introdução de mecanismos de gestão financeira (manuais de procedimentos incluídos). Há várias competências do INEFP que são fundamentais mas às quais não é possível dar resposta porque não possuem recursos humanos capacitados.

Ao nível do Projecto **Pensas@Moz** também são registados sucessos. Este projecto iniciado em 2005 com o objectivo de desenvolver e promover o ensino da Matemática integrado com a prática do Português com recurso às novas tecnologias de informação e comunicação, alargou os seus objectivos introduzindo novos conteúdos ao nível do ensino da Língua Portuguesa, do Ensino Experimental das Ciências e do ensino à distância ao nível de Mestrados. No relatório de actividades deste projecto refere-se que actualmente estão em funcionamento 10 Centros, um por província (com excepção de Maputo), equipados com meios informáticos e multimédia e que idealmente estariam ligados entre si via Internet. Tal nem sempre ocorre pois depende da Politica Nacional para o desenvolvimento das comunicações mas, no entanto, este facto não compromete os objectivos do projecto que se centram fundamentalmente na formação de professores e não dependem exclusivamente da utilização da Internet. O recurso às Tecnologias é uma mais-valia deste projecto, mas não a essencial. No âmbito deste projecto No âmbito deste projecto foram criados manuais orientados para os professores do Ensino Secundário e dos IFP, com conteúdos adaptados ao público-alvo, realizadas seis acções de formação em Moçambique a um total de 187 professores (das diferentes províncias e escolas) e uma em Portugal onde estiveram envolvidos 12 professores das escolas da rede PENSAS, foi construído um protótipo de uma Bancada Móvel de Ciências para o Ensino Experimental da Física, Química e Biologia e realizadas competições de matemática que utilizam conteúdos informáticos. Nos mesmos relatórios referem-se ainda outras iniciativas, nomeadamente ao nível da sustentabilidade do projecto (cursos de formação para o exterior).

[38] De acordo com as informações da técnica do IPAD na embaixada actualmente este projecto abrange 38 escolas.

Os projectos de cooperação inter-universitários (**FDUL-FDUEM e ISEG-FEUEM**) também registam resultados positivos. Os responsáveis do projecto FDUL-FDUEM salientam que os objectivos em termos de criação de sustentabilidade na Faculdade de Direito de Maputo já foram alcançados, havendo actualmente um número suficiente de professores licenciados que importa agora qualificar ao nível das pós-graduações (mestrados e doutoramentos). Desta forma, e ao nível da Faculdade de Direito de Maputo, os esforços estão a ser canalizados nesse sentido, tendo em 2009 funcionado pela primeira vez o Doutoramento. A cooperação ao nível da licenciatura manteve-se apenas na cidade da Beira (onde também funciona um mestrado apoiado por este projecto). Nesta cidade havia em 2009, 594 alunos inscritos sendo esse número significativamente mais elevado do que no ano anterior (82 inscritos dos quais 71 finalizaram os cursos). Relativamente a 2009, o número de alunos inscritos nos diferentes níveis de ensino é o seguinte: doutoramento (Maputo): 13; mestrado (Maputo e Beira): 60; pós-graduação: 32 alunos.

No âmbito do projecto **ISEG/FE-UEM** foi salientado, pelos responsáveis, o facto de este proporcionar uma real capacitação de professores que tem permitido uma crescente sustentabilidade testemunhada, por exemplo, pelo facto de a UEM não ter solicitado para 2010 a cooperação de professores portugueses nas áreas da Micro e da Macro Economia. A título de exemplo transcrevem-se aqui alguns dados relativos aos formandos que este projecto apoiou: na primeira edição do Mestrado de Gestão Empresarial (2007-2008) estiveram inscritos 32 alunos e concluíram a parte lectiva 28, sendo que 54% tiveram uma média superior ou igual a 14 e três destes alunos defenderam as teses em 2009. Até à data da presente avaliação que corresponde à fase de conclusão da terceira edição dos mestrados apoiados por este projecto, 46 alunos tinham concluído a parte lectiva dos mestrados (28 em Gestão Empresarial e 18 em Economia de Desenvolvimento) e cinco já tinham defendido a tese (quatro em Gestão e um em Economia). Este projecto contribuiu ainda para a formação de 12 docentes da UEM.

Em relação à Área de Intervenção da **Cultura** e no âmbito das acções culturais do IC-CCP de Maputo e do pólo na Beira, os resultados são considerados por diversos entrevistados como positivos, tendo sido cumpridos os planos de actividades programados para os anos em que esta avaliação se foca. No entanto há a referir que estes Centros têm orçamentos muito reduzidos que, segundo as informações do responsável do IC-CCP de Maputo, se distribuem de forma desigual pelas diversas rubricas, contemplado os salários (87%, incluindo 14 funcionários, na sua maioria moçambicanos), os custos de funcionamento (17%) e as acções culturais (0,56%). Nestas últimas incluem-se, entre outras, exposições de artes plásticas e fotografia, ciclos de cinema, semanas e jornadas da língua portuguesa, lançamento de livros e palestras.

O projecto do Centro de Educação Comunitário (CEC) do **Parque Nacional da Gorongosa** tem como objectivos "incentivar os membros das comunidades locais para o desenvolvimento de ideias de conservação da fauna e da flora, bem como para meios alternativos agrícolas (…) e disseminar ideias relativas a questões de saúde, com o intuito de melhorar as condições de vida de cerca de quinze comunidades locais" (Documento de Projecto). Para concretizar estes objectivos a Fundação Carr solicitou apoio ao IPAD para a construção do CEC e este foi concedido tendo por base, para além do documento de projecto, um protocolo. O CEC foi inaugurado no passado dia 23 de Julho e aquando da visita da equipa de avaliação ao terreno foi possível verificar, não só a conclusão dos edifícios considerados como prioritários no plano de reajustamento das obras, elaborado devido a atrasos verificados em relação ao plano de obras inicial, como, igualmente, a conclusão de alguns que tinham sido excluídos desse último plano. Os atrasos não comprometeram a realização de muitas das actividades previstas e relacionadas com a Educação Comunitária das populações que vivem na zona tampão do Parque. Estas actividades no âmbito da educação ambiental, da gestão sustentável da fauna e da flora, da educação sanitária, da saúde (implementação de clínicas móveis) entre outras, foram-se realizando nas próprias comunidades. Todo este trabalho possibilitou um conhecimento mais aprofundado das comunidades e uma melhor adequação do plano de actividades a realizar no CEC às realidades e necessidades locais.

Os resultados apresentados pelo **MTSS** em relação aos projectos desenvolvidos permitem uma apreciação mais detalhada, o que coloca em evidência um elevado grau de execução das actividades propostas. Os relatórios enviados ao IPAD compreendem previsões orçamentais anuais e relatórios semestrais de execução da despesa, dados solicitados pelo IPAD. No entanto, o Ministério produz um

conjunto de dados relativo ao desenvolvimento das actividades que utiliza para aferir os resultados das actividades propostas. Em 2010, o conjunto de projectos apoiados pelo MTSS desde 2007 irão atingir os 600.000 Euros na área da luta contra a pobreza; 500.000 Euros no âmbito dos projectos de emprego e formação profissional; e 300.000 Euros na área do reforço institucional.

Relativamente às **ONG**, não existe, à semelhança da maior parte dos projectos, um relatório que dê conta, de forma sistematizada, mensurável e uniformizada, dos resultados obtidos. Ainda, dada a diversidade das organizações e do tipo de projectos que desenvolvem, os resultados apresentados são dificilmente comparáveis. Algumas organizações que obtêm financiamentos de instituições com maiores exigências em termos de apresentação de resultados podem optar por enviar ao IPAD os relatórios de execução de actividades.

Sistemas de acompanhamento e avaliação

Em relação aos projectos do Eixo II - Desenvolvimento Sustentável, os sistemas de acompanhamento e avaliação são diferentes em função da entidade financiadora e gestora dos projectos. Os projectos que não têm financiamento directo do IPAD são avaliados e acompanhados directamente pelo organismo que os financia (por exemplo, os IC-CCP de Maputo e Beira pelo IC, o projecto do Emprego e da Formação Profissional pelo MTSS), o Programa de bolsas é gerido e acompanhado directamente pelo IPAD e os restantes projectos que são geridos por fundações, ONG ou universidades são acompanhados e avaliados pelo IPAD (mas não em exclusivo nem uniformemente).

No caso do programa de **Bolsas** o acompanhamento faz-se quer em Moçambique pela técnica do IPAD, quer em Lisboa pelo próprio IPAD. Em Moçambique a técnica do IPAD acompanha todo o processo de selecção dos bolseiros e reúne a informação relativa aos processos anuais de renovação das bolsas internas. Esta técnica, para além de fazer o acompanhamento directo de todo o programa de bolsas que é gerido pelo IPAD, supervisiona e acompanha todos os projectos que na área da Educação e Cultura que são implementados em Moçambique com excepção dos projectos ligados ao Emprego e à Formação Profissional que são geridos directamente pelo MTSS de Portugal e das acções culturais promovidas pelo IC-CCP de Maputo e o pólo da Beira, geridas pelo IC. Esta técnica participa ainda em grupos de trabalho relacionados com o sector da Educação em Moçambique e estabelece diálogos constantes com os parceiros moçambicanos envolvidos nos projectos que directamente estão sob a sua responsabilidade técnica. Para além disso, acompanha os outros projectos através de diálogos com os responsáveis portugueses no terreno e através das visitas mais ou menos regulares que faz aos locais onde estes estão a ser implementados reunindo aí com os actores moçambicanos e portugueses presentes no terreno e recolhendo dados para elaboração dos relatórios de progresso dos projectos de acordo com a matriz fornecida pelo IPAD. No entanto, o IPAD não dispõe de informações concretas relativas às taxas de retorno dos bolseiros nem em relação ao cumprimento do tempo de estadia no país de origem após a bolsa. Foi realizada uma avaliação a todo o programa de bolsas em 2003 e posteriormente a essa avaliação, e na sequência das recomendações aí expressas, introduziram-se importantes alterações em todo o sistema (muitas já mencionadas neste relatório) mas não há avaliações periódicas (externas ou internas) que permitam uma reflexão sobre o Programa de bolsas em Moçambique. Como também não há nenhum documento especifico (e relatórios) que defina para este programa objectivos, actividades, indicadores e resultados esperados.

Como referido, as instituições que produzem relatórios de execução de actividades segundo uma matriz de indicadores mensuráveis e sistematizados – caso do **MTSS** e de organizações que têm financiamentos, por exemplo, da Comissão Europeia – desenvolvem uma metodologia de seguimento e monitorização dos projectos mais organizada. Na maior parte dos casos, ela é também acompanhada de visitas regulares aos projectos – caso do MTSS que desenvolveu uma calendarização bastante detalhada e regular das visitas aos projectos – ou da permanência no terreno de técnicos e responsáveis que acompanham os projectos (exemplo do projecto do Ensino Técnico Profissional e do Pensas@Moz) e/ou do contacto constante com os responsáveis da parte moçambicana dos projectos, como é o caso das cooperações **FDUL/FDUEM** e **ISEG/FE-UEM**. Nos projectos de desenvolvimento localizados como o de Desenvolvimento Integrado de **Cabo Delgado** ou do Centro do **Parque da Gorongosa**, a monitorização é permanente, encontrando-se os técnicos e responsáveis

no terreno de forma permanente. O **Instituto Camões**, por inerência da sua estrutura e funcionamento, conta igualmente com técnicos no terreno que fazem o seguimento das actividades e seu cumprimento.

Já em relação às **ONG**, o acompanhamento no terreno é igualmente bastante sistemático dada a presença dos técnicos no terreno havendo, contudo, diferenças entre as organizações que se relacionam quer com a quantidade de projectos e recursos humanos no terreno, quer com os sistemas internos de seguimento e acompanhamento dos diversos projectos em curso.

Factores que influenciaram o cumprimento dos objectivos

Para o sucesso do projecto de **Ensino Técnico Profissional** contribuiu a homologação dos novos currículos (Diploma Ministerial 138/2003) e a aprovação do Regulamento de Funcionamento das Escolas (Diploma Ministerial 4/2006), que garantem a autonomia financeira e administrativa das escolas, a progressão por módulos em torno dos quais se organizam as disciplinas ou áreas disciplinares, e a profissionalização pois cada escola cria um ambiente de formação próximo dos ambientes de trabalho onde está inserida. A possibilidade dada pelo Ministério da Educação de Portugal de os professores frequentarem estágios e cursos neste país, a par com as formações realizadas em Moçambique (desde 2001 até Junho de 2009 foram realizadas 33 cursos e acções de formação que abrangeram mais de 700 professores) também foi apontada como um factor que tem contribuído para o sucesso deste projecto. A estrutura de coordenação e acompanhamento destas escolas, composta pela Unidade Técnica de Apoio que operacionaliza o programa e é dirigida por um consultor português sedeado em Moçambique, e ultimamente, pelas Equipas locais de Implementação e Desenvolvimento das Escolas Profissionais (ELIDEP) homologadas pelo Decreto Ministerial 5/2010, é igualmente referida como um dos importantes factores de sucesso destas Escolas e do Projecto que as apoia e que conta com financiamentos do IPAD, da Fundação Portugal África, do Ministério da Educação, da Fundação Gulbenkian, do IEFP, entre outros. Apesar dos sucessos alcançados por este projecto, as escolas por ele apoiadas ainda se debatem com vários problemas como se pode ler num dos números da Revista *Tecnicando* (Abril/Maio 2009) sobretudo relacionados com a exiguidade dos fundos de funcionamento atribuídos pelo governo moçambicano e a não distribuição da totalidade dos fundos orçamentados. Preocupações similares surgem no relatório de Novembro de 2010 produzido pela técnica do IPAD.

Em relação ao projecto **Pensas@Moz**, que tem como uma das suas mais-valias a disponibilização e acesso à internet, verificou-se que embora tal esteja assegurado na Beira, o mesmo não acontece em Nampula onde os computadores do projecto têm dificuldades na ligação à internet devido à deficiente distribuição do sinal. No Centro PENSAS de Nampula, os 12 computadores disponíveis (cinco chegaram em 2007 e sete em 2010) são usados para dar aulas de informática aos alunos da escola e os outros alunos de outras escolas de Nampula não frequentam o Centro pois para isso deveriam pagar uma taxa e não o fazem pois a ligação à internet é instável.

Apesar dos evidentes sucessos alcançados pelo projecto de cooperação entre a **FDUL e a FDUEM** em termos de resultados, persistem algumas fraquezas que foram assinaladas pelos responsáveis na Beira, nomeadamente em termos do acervo bibliográfico pois não tinham chegado até à data os livros prometidos para a biblioteca. Foi ainda assinalado que seria importante diversificar o perfil dos professores portugueses que leccionam na Beira de forma a não repetir o mesmo tipo de formações pois em algumas áreas elas já não são necessárias enquanto noutras subsistem carências.

Em relação aos **Centros Culturais**, o principal entrave ao desenvolvimento das actividades refere-se aos orçamentos reduzidos que são largamente absorvidos pelos custos com recursos humanos. Como exemplo, nos planos de actividades de 2009 e 2010 o pólo da Beira prevê custos inferiores a seis mil euros por ano. Tem sido através de parcerias e mecenato, prática prevista pelo IC, que o IC-CCP de Maputo tem conseguido manter a sua programação de actividades e, por este tipo de apoios ser mais difícil de angariar na Beira, o pólo desta cidade tem maiores restrições para a diversificação e alargamento da sua programação.

Em relação ao CEC do **Parque Nacional da Gorongosa**, a sua construção sofreu atrasos consideráveis e um aumento exponencial do orçamento inicialmente previsto (92,4%). Embora os atrasos tenham sido cabalmente explicados e justificados nos relatórios de actividades e financeiros, o

aumento de custos traduziu-se num reajustamento do plano de obras – optou-se por construir apenas os edifícios prioritários – o que, no essencial, não comprometeu os objectivos do projecto e não implicou um aumento da componente do IPAD para o orçamento global.

Um dos factores considerado importante para a verificação de resultados positivos relativamente aos projectos geridos pelo **MTSS** tem precisamente a ver com o sistema de acompanhamento e monitorização das actividades e dos projectos que implica uma regularidade de visitas e uma recolha sistemática de indicadores de execução. Outro dos factores destacados é a estreita colaboração com ministérios sectoriais nacionais relevantes no âmbito da cooperação desenvolvida – Ministério da Mulher (a maior parte das acções e actividades) e Ministério do Trabalho – que permitiu a criação de metodologias de trabalho comuns e a capacitação de técnicos que apoiam os projectos.

Em relação às **ONG**, destaca-se nesta área mais uma vez a diversidade das situações, dependentes da sua dimensão, tipo de projecto, implantação no terreno ou montantes e financiamentos geridos.

3.2.4. Eficácia no eixo III Cluster Ilha de Moçambique

Apreciação global

O conceito de *cluster* de cooperação visa concentrar actividades e recursos com o objectivo de aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa. Tendo como base a definição do *cluster* e a análise das várias fontes de informação consultadas, conclui-se que o período de vigência do PIC em análise correspondeu à fase de planeamento para a constituição do próprio *cluster*. Durante este período, realizaram-se essencialmente duas acções relevantes para a sua concretização: a) foi elaborado e apresentado o Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique (PDIM). O documento, que estrutura os projectos que irão constituir o *cluster*, foi financiado, como já mencionado, por Portugal, através do seu *trust fund* no Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), tendo sido desenvolvido pela CESO Consultores Internacionais, empresa portuguesa a quem o projecto foi adjudicado; b) foi apoiado um conjunto de projectos, cuja concepção e implementação é independente do conceito de *cluster*, mesmo que possam ter objectivos complementares aos do projecto central a ser implementado. Estes projectos constituem objectivamente os "outros projectos, menores em escala e mais focalizados, que complementam o projecto central", tal como descrito da resolução do Conselho de Ministros.

No período em análise não foi iniciada a implementação do projecto estratégico, que constitui o *cluster*, nem existiram esforços de mobilização ou coordenação dos projectos que estão a decorrer no terreno. Tais acções não foram sequer planeadas ou orçamentadas. O desenvolvimento do *cluster* na Ilha de Moçambique encontra-se neste momento num impasse que começou a 19 de Fevereiro de 2009, altura em que o PDIM foi oficialmente apresentado aos diversos *stakeholders* numa cerimónia realizada na Ilha de Moçambique. A razão deste impasse deve-se ao facto de o documento não ter sido, até à data, como referido, aprovado pelo governo de Moçambique. Esta apropriação do PDIM como documento programático do governo de Moçambique é essencial para a viabilidade da constituição do *cluster*.

Visto que a fase de implementação do *cluster* não foi iniciada, conclui-se que não existiram quaisquer ganhos de eficácia na Cooperação Portuguesa provenientes do conceito.

Apreciação dos resultados em relação aos objectivos

No âmbito do projecto Vila do Milénio é difícil fazer uma apreciação directa do nível eficácia pois não existe um documento de projecto que ligue os objectivos com os resultados atingidos. No terreno, fica claro que muitas actividades foram de facto implementadas. A título de exemplo, foi construído um barco de pesca cuja exploração é actualmente assegurada por uma associação local e um Centro de Transferência de Tecnologias que está equipado com cerca de 20 computadores destinados à formação

da população. Mas conclui-se igualmente que existem constrangimentos de base que afectam seriamente a capacidade de o projecto atingir os seus objectivos de forma plena.

Nos projectos de assistência técnica, como é o caso do GACIM e Recuperação do Património – Museus da Ilha, a presença dos técnicos foi considerada extremamente útil e valiosa em ambas as instituições. Mas a eficácia de tais intervenções de capacitação técnica é limitada pelo facto de não existir capacidade técnica por parte dos restantes funcionários das instituições para receber e perpetuar o conhecimento técnico em causa. Tal facto tem fortes implicações para a eficácia e sustentabilidade da intervenção.

Em relação aos restantes projectos do eixo III, à excepção do Programa Desenvolvimento Sócio-comunitário do Lumbo e do projecto Facilidade Água no Lumbo – AdP, que não foram implementados no decorrer do PIC em análise, todos os restantes projectos atingiram taxas de execução elevadas. Segundo fontes do IPAD, não está previsto que o projecto Facilidade Água no Lumbo – AdP venha a ser implementado com financiamento do IPAD, uma vez que já se encontra em execução um projecto da Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID) implementado pelo Banco Mundial com objectivos semelhantes. Em relação ao Programa Desenvolvimento Sócio-comunitário do Lumbo, não são claras as razões que ditaram a sua não execução no decorrer do período de vigência do PIC em análise. Segundo fontes do IPAD, o programa que previa uma abordagem de desenvolvimento integrado do Lumbo está agora a ser reequacionado como um projecto focado na segurança alimentar, possivelmente a ser integrado no próximo PIC.

No ano de 2010, os únicos projectos que têm custos orçamentados são o projecto de Assistência técnica ao GACIM e a Vila do Milénio. A libertação da verba orçamentada para este último projecto para 2010 está, no entanto, dependente da realização de uma avaliação ao projecto por parte do PNUD que ainda não se efectuou. Segundo a mesma fonte, desta avaliação também depende a apreciação de um novo ciclo de financiamento ao projecto, que actualmente (Julho 2010) se encontra virtualmente imobilizado em termos de implementação de actividades no terreno, tendo em conta que, segundo os responsáveis locais, não recebem quaisquer verbas desde 2009.

Sistemas de acompanhamento e avaliação

O Ministério da Ciência e Tecnologia moçambicano, como executor do projecto Vila do Milénio, elabora relatórios trimestrais das actividades. O seu formato é, no entanto, limitado para aferir de forma eficaz os resultados obtidos, nomeadamente por não conter uma ligação dos resultados obtidos aos objectivos planeados. A própria ficha de acompanhamento elaborada pelo IPAD refere como constrangimento "a inexistência de um documento de projecto sobre a criação de uma Vila do Milénio no Lumbo". Segundo o mesmo documento, a troca de informação com o PNUD também se tem caracterizado como ineficaz ou inexistente. Estava planeada uma avaliação geral por parte deste organismo em 2009 que não foi efectuada e da qual depende a libertação de fundos por parte de Portugal.

No caso do projecto Assistência Técnica ao GACIM, o agente de cooperação que tem como missão prestar assessoria técnica ao GACIM elabora trimestralmente relatórios detalhados e extremamente úteis para a compreensão da evolução do projecto, assim como do ambiente em que este se desenvolve. Existe também uma ficha de projecto elaborada pelo IPAD.

Além do projecto Vila do Milénio e Assistência Técnica ao GACIM, nenhum outro projecto inscrito no eixo III dispõe de uma ficha de acompanhamento elaborada pelo IPAD. Este facto dificulta fortemente o acesso à informação.

Factores que influenciaram o cumprimento dos objectivos

Tendo em conta a triangulação das várias fontes de informação consultadas, importa referir os seguintes pontos que afectam os resultados do projecto Vila do Milénio:

- A decisão da localização da Vila, tomada na altura de planeamento do projecto, condicionou fortemente os resultados obtidos até este ponto. Principalmente devido à fraca qualidade da água naquela localização, o que condiciona a fixação das populações, e a fraca qualidade dos

solos para actividades agrícolas. A agricultura é uma área chave de intervenção no formato original das Vilas do Milénio;

- A quantidade insuficiente de recursos técnicos qualificados;
- O insuficiente acompanhamento prestado aos técnicos no terreno e que tem consequências em pontos críticos da execução do projecto. Por exemplo, se um dos objectivos centrais do projecto passa por contribuir para a deslocação da população residente na parte insular do distrito, não se compreende por que razão este objectivo não se reflectiu de forma directa no processo de atribuição de terrenos para construção dentro da Vila do Milénio. Outro caso pertinente é o facto do Centro de Transferência de Tecnologias construído dentro do recinto, e que se encontra apetrechado com cerca de 20 computadores com vista à formação da população, não ter conexão à internet devido à impossibilidade do operador em oferecer o serviço naquela localização, constrangimento que apenas foi identificado *a posteriori*. Estas e outras questões não estão a ser devidamente identificadas e solucionadas por parte da equipa que executa o projecto.
- O processo de disponibilização de fundos não está a decorrer de forma satisfatória. Apenas a título de exemplo, na altura em que visitámos o projecto (Julho 2010), os técnicos reportaram que ainda não tinham recebido quaisquer fundos no ano em curso, o que determinava a não execução das actividades previstas.

3.3 EFICIÊNCIA

A avaliação da eficiência centrou-se na análise dos recursos e dos instrumentos mobilizados para a cooperação. As principais questões colocadas para avaliar o critério de eficiência foram as seguintes:

- *Os recursos (humanos e financeiros, administrativos) disponibilizados por Portugal e por Moçambique foram os adequados para a gestão do PIC e cumprimento dos seus objectivos?*
- *Em que medida é que os instrumentos seleccionados, (modalidades da ajuda, apoio orçamental, apoio às ONG,* cluster*, etc.) foram os melhores/mais adequados para alcançar os objectivos e aumentar a eficiência da ajuda?*

O actual quadro de desenvolvimento da Cooperação Portuguesa com Moçambique apresenta ainda uma diversidade de situações, embora se tenham registado melhorias em relação ao último PIC, sobretudo no que diz respeito à realocação dos recursos disponíveis, à reestruturação dos eixos e áreas prioritárias do Programa e ao desenvolvimento de instrumentos de gestão e apoio às actividades de cooperação.

3.3.1. Recursos humanos

Em termos de recursos humanos a nível da sede, o IPAD conta com técnicos que gerem e organizam as actividades, distribuindo-se por áreas de competências sectoriais e transversais de forma a melhor rentabilizar os quadros deste instituto (ver Quadro 5).

No terreno, continua a verificar-se um défice de técnicos e responsáveis, o que tem dificultado o apoio e, sobretudo, a monitorização das actividades e dos projectos. Embora o IPAD tenha promovido a participação dos seus colaboradores em acções de formação (64 em 2007 e 63 em 2008) e tenha dinamizado sessões de formação internas, estas não abrangem os técnicos no terreno. A necessidade de aumentar os recursos humanos no terreno verifica-se não só através do número e diversidade de projectos que cada um dos técnicos acompanha como através do reduzido número de visitas e deslocações feitas aos locais onde funcionam os projectos em Moçambique. Muitas destas visitas são organizadas em conjunto com visitas de representantes do Estado português a Moçambique e mesmo em conjunto com as equipas de avaliação.

Outra limitação é o facto de Portugal não ter os recursos humanos suficientes para participar plenamente nas actividades de monitorização e seguimento exigidas pela parceria.

3.3.2. Recursos financeiros

O acompanhamento da execução financeira dos projectos é feito através dos Planos de Tesouraria, onde todos os meses são planeados e lançados os desembolsos/pagamentos efectuados. Este instrumento contabilístico/financeiro permite ainda fazer um acompanhamento da execução do PIC e ter uma visão global da execução do orçamento relativamente à cooperação com o país.

No que respeita aos recursos financeiros, Portugal é, comparativamente, um dos doadores com menores capacidades no conjunto das cooperações bilaterais em Moçambique. Este aspecto é particularmente importante no âmbito da orientação de maior participação no apoio orçamental e nos fundos sectoriais. Esta orientação coexiste com a dispersão dos recursos para pequenos projectos e/ou uma pequena participação nos financiamentos de projectos que, embora se tenha vindo a reduzir, contribui para uma actuação global bastante diversificada mas reconhecida como pouco significativa na maior parte das áreas de actuação.

Note-se que a inclusão de Linhas de Crédito Concessionais na APD a Moçambique fez Portugal passar de "pequeno" a "grande" em termos de parceiros do desenvolvimento. Estas Linhas de Crédito, se não forem bem coordenadas com as restantes formas de cooperação, podem ter impactos negativos na avaliação de Portugal em termos de cooperação para o desenvolvimento em Moçambique já que os critérios utilizados pelos doadores se centram nos montantes dispendidos.

O PIC teve um total financeiro indicativo para o período 2007-2009 de 42 milhões de Euros distribuídos pelos três eixos prioritários do seguinte modo: Capacitação Institucional (30%); Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza (60%); Cluster da Ilha de Moçambique (10%).

A análise da execução financeira releva que, de 2007 a 2009, foram utilizados 36,8 milhões de euros. Se considerarmos o período 2007-2010 (dado que o ano de 2010 ainda está em curso, optou-se por considerar os valores orçamentados para este ano) então os valores totais situam-se por volta dos 49 milhões de euros.

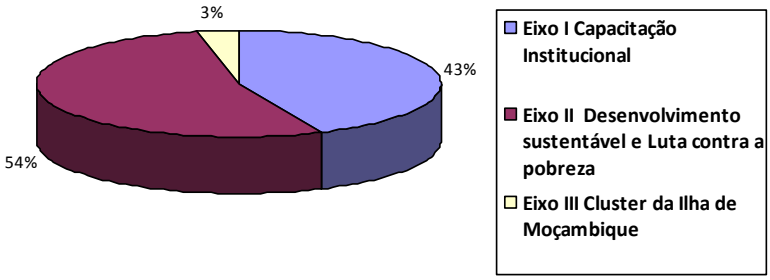
A maioria do financiamento situa-se dentro do quadro do PIC, sendo que a grande parte do financiamento extra-PIC é devido a acções de outras entidades financiadores que não o IPAD. As maiores componentes extra-PIC em 2007 e 2008 diziam respeito à Escola Portuguesa e a encargos com estudantes que frequentam o ensino superior ao abrigo do regime especial de acesso, já que a fixação dos montantes relativos às Bolsas em Portugal só foi feita após a elaboração do PIC. Em 2009, como acima se referiu, o montante extra-PIC diz respeito às linhas de crédito.

Tabela 9 – Distribuição anual do financiamento do Cooperação portuguesa a Moçambique (€)

Global	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**Total**
	Execução	Execução	Execução	Orçamento	
PIC 2007 - 2010	12.625.376	12.075.157	12.138.594	12.924.902	49.764.029
Funcionamento	29.379	162.273	224.853	305.572	722.076
Extra PIC	5.552.968	6.507.822	30.948.696	410.814	43.420.300
Total Global	18.207.723	18.745.252	43.312.143	13.641.288	93.906.405

Considerando agora a distribuição por eixos do PIC, verifica-se que o financiamento se concentra nos eixos I e II e que o financiamento do *cluster* ficou abaixo do previsto (que correspondia a 10% do orçamento da cooperação com Moçambique).

Figura 1 – Distribuição da ajuda da CP a Moçambique de acordo com os eixos do PIC 2007-2010



	2007-2010	
	%	**€**
Eixo I Capacitação Institucional	**43%**	**21.548.050**
Eixo II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a pobreza	**54%**	**26.518.840**
Eixo III Cluster da Ilha de Moçambique	**3%**	**1.697.140**
		49.764.029

Em termos de entidades financiadoras, pode constatar-se que o financiamento se divide entre o IPAD e várias outras entidades.

Tabela 10 – Distribuição do financiamento entre o IPAD e outras entidades (em € e %)

	PIC 2007-10	
	€	%
IPAD	23.386.383	47,0%
Outros	26.377.646	53,0%
Total	49.764.029	100,0%

Fonte: IPAD, 2010

Os principais financiadores e executores envolvidos no PIC são, além do IPAD, o Ministério da Defesa Nacional, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o Ministério da Administração Interna, o Instituto Camões, o Ministério das Finanças e o da Justiça.

Tabela 11 – Repartição do financiamento por entidade financiadora

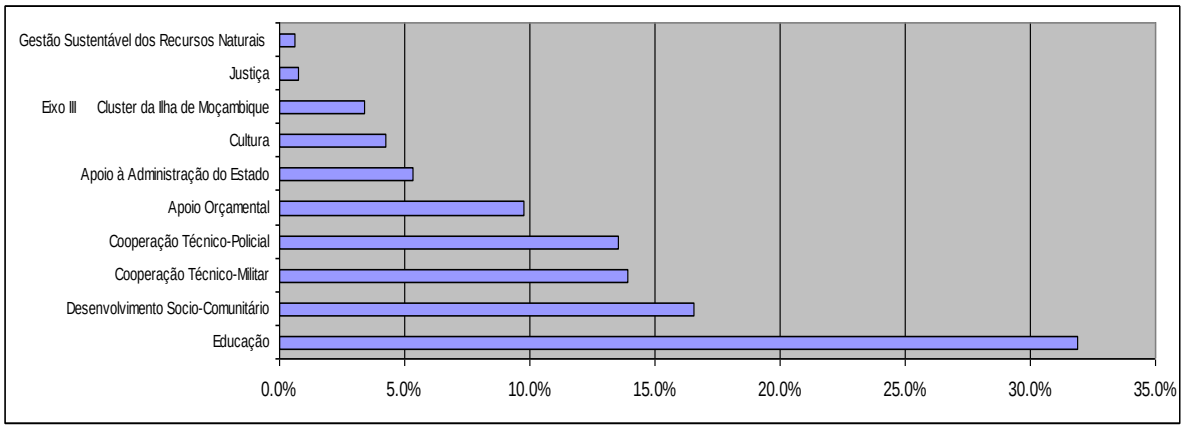
Entidades Financiadores	2007	2008	2009	2010 (orçamentado)	Total por instituição
MDN -DGPDN	1.929.849	1.929.849	1.520.460	1.540.000	6.920.158
MTSS/DC	1.532.977	2.062.642	920.068	967.637	5.483.324
MAI	836.363	1.103.898	1.416.982	783.120	4.140.363
IC, IP	*786.496	*882.342	*1.014.598	*1.181.203	3.864.639
IEFP	887.312	413.517	592.369	709.266	2.602.464
MFAP/GPEARI	0	3.203	194.883	**617.943	816.029
MJ-GRIEC	16.109	16.109	33.646	58.101	123.965
Total por ano	**6.119.617**	**6.660.639**	**5.376.832**	**4.961.128**	**23.118.216**
Total Outras entidades financiadoras - PIC	**7.095.235**	**7.141.220**	**5.758.855**	**6.382.336**	**26.377.646**
%	**86,2%**	**93,3%**	**93,4%**	**77,7%**	**87,6%**

Fonte: Quadro de execução financeira, 2010, IPAD

* Valores actualizados pelo IC, IP
** Valor actualizado pelo MFAP

A análise dos dados desagregada por eixo de intervenção permite constatar que a maioria dos recursos financeiros, mais de 30%, foi atribuída à educação, seguida do desenvolvimento sócio-comunitário, das cooperações técnicas militar e policial, do apoio orçamental e à administração do Estado. Às restantes áreas de intervenção, cultura, *cluster*, Justiça e recursos naturais foram alocados menos de 5% dos recursos financeiros.

Figura 2 – Distribuição do financiamento por área de intervenção
(em % do total do financiamento de 2007 a 2010)



O quadro seguinte permite analisar com mais detalhe a distribuição da ajuda portuguesa em termos sectoriais.

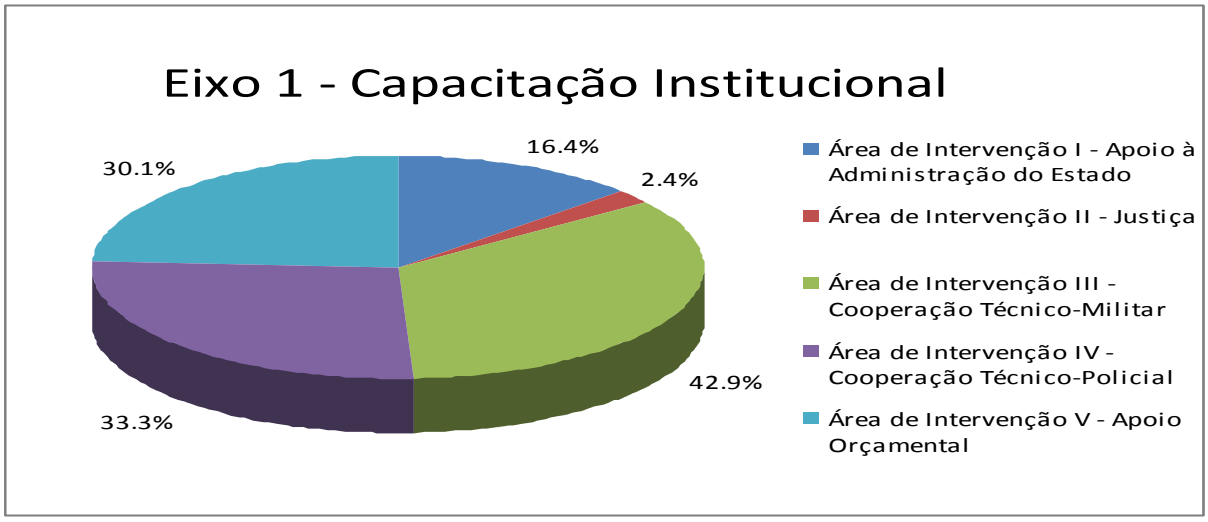
Tabela 12 – Distribuição da ajuda portuguesa por eixos e áreas de intervenção e por ano.

Designação	2007		2008		2009		2010 (orçamentado)		Total Executado PIC
	€	%	€	%	€	%	€	%	€
Eixo I Capacitação Institucional	5.156.182	40,8	5.347.103	44,3	5.267.956	43,4	5.776.809	44,7	21.548.050
Apoio à Administração do Estado	514.675	4,1	445.544	3,7	542.673	4,5	1.145.588	8,9	2.648.480
Justiça	43.938	0,3	28.510	0,2	99.346	0,8	208.101	1,6	379.894
Cooperação Técnico-Militar	1.929.849	15,3	1.929.849	16,0	1.520.460	12,5	1.540.000	11,9	6.920.158
Cooperação Técnico-Policial	1.541.932	12,2	1.753.574	14,5	2.055.477	16,9	1.383.120	10,7	6.734.103
Apoio Orçamental	1.125.788	8,9	1.189.626	9,9%	1.050.000	8,7	1.500.000	11,6	4.865.414
Eixo II Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza	7.056.166	55,9	6.471.533	53,6	6.523.790	53,7	6.467.350	50,0	26.518.840
Educação	4.243.457	33,6	3.456.361	28,6	3.768.085	31,2	4.396.858	34,0	15.864.761
Cultura	619.351	4,9	373.934	3,1	648.482	5,4	467.129	3,6	2.108.896
Gestão Sustentável dos Recursos Naturais	16.945	0,1	32.263	0,3	135.373	1,1	115.826	0,9	300.407
Desenvolvimento Sócio-comunitário	2.176.413	17,2	2.608.975	21,6	1.971.851	16,3	1.487.537	11,5	8.244.775
Eixo III Cluster da Ilha de Moçambique	413.028	3,3	256.521	2,1	346.848	2,9	680.743	5,3	1.697.140
Total executado	12.625.376	100,0	12.075.157	100,0	12.138.594	100,0	12.924.902	100,0	49.764.029

Fonte: IPAD, 2010

Em termos da repartição dos recursos financeiros por áreas de intervenção, destaca-se, no **Eixo I,** a Cooperação Técnico-Militar e a Cooperação Técnico-Policial, englobando ambas cerca de 76% do total financeiro disponibilizado. Uma fatia significativa do financiamento é também atribuída ao Apoio à Administração do Estado (30%).

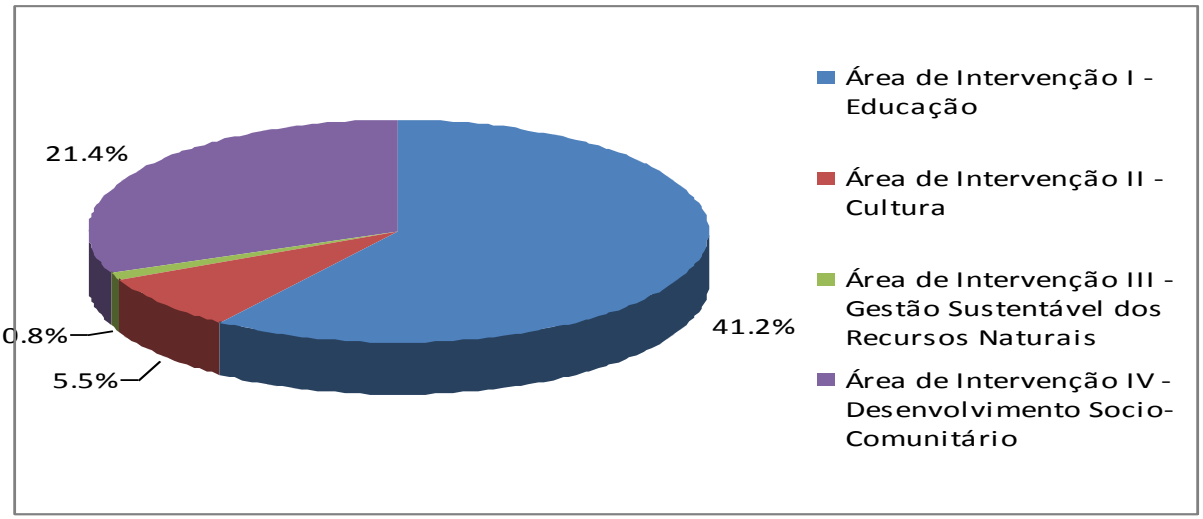
Figura 3 – Repartição dos recursos financeiros entre áreas de intervenção do Eixo I



Fonte: IPAD, 2010

No **Eixo II**, do Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza, destacam-se duas áreas de intervenção fundamentais que são as que absorvem maior volume de financiamento: a educação e o desenvolvimento sócio-comunitário, absorvendo a primeira mais de 40% do total.

Figura 4 – Repartição dos recursos financeiros entre áreas de intervenção do Eixo II



Fonte: IPAD, 2010

O **Eixo III**, o Cluster da Ilha de Moçambique englobou projectos no valor de cerca de 1,6 milhões de euros. A análise da repartição do financiamento por projectos coloca em destaque os 46% do total orçamentados para o projecto Vila do Milénio executado pelo BAD, representando a formulação do Plano da Ilha menos de 15% do total e o Programa de Desenvolvimento Sócio-comunitário do Lumbo (ainda por definir), cerca de 17%. A Assistência Técnica ao GACIM foi orçamentada em cerca de 199 mil Euros, representando menos de 12% do total.

3.3.3.Recursos administrativos

Quanto aos recursos administrativos, tem-se vindo a desenvolver nos últimos anos procedimentos de gestão e acompanhamento dos projectos que têm vindo a contribuir para melhores resultados em termos de eficiência.

A título de exemplo, ao nível do programa de **Bolsas** houve importantes progressos em termos de todo o sistema de selecção, acompanhamento, regulamentação e informação. A burocracia para a obtenção de bolsas é cada vez menor, os documentos têm sido simplificados, o acompanhamento dos bolseiros em Portugal tem melhorado, tendo sido criada uma loja de atendimento ao bolseiro, e há actualmente um responsável no IPAD que desempenha essas funções. Foi ainda criado em Setembro de 2009 o Regulamento de Concessão de Bolsas do IPAD, onde se especificam com grande detalhe todos os procedimentos necessários para a obtenção das bolsas e foi acordado entre Portugal e Moçambique em Junho de 2009, o Regulamento das Bolsas Internas. O site do IPAD disponibiliza on-line informação sobre as bolsas que o Estado português atribui e dá informações relativas a todo o processo de candidatura.

Esta informação está igualmente disponível em Moçambique na Embaixada e no IBEM. A Embaixada e o IBEM promovem ainda encontros com os bolseiros para comunicação de informações e esclarecimento de dívidas. Porém, o acesso à informação para os estudantes que não residem em Maputo é bastante mais difícil, o que gera desequilíbrios ao nível das oportunidades de formação que prejudicam as províncias, sobretudo as menos desenvolvidas e onde o acesso aos órgãos de comunicação social é limitado. Em relação ao processo de renovação das bolsas internas existem alguns problemas relacionados com as exigências burocráticas em Portugal e com a dificuldade de obter atempadamente, devido ao sistema deficiente de comunicações em Moçambique e às deficiências dos serviços administrativos nas universidades desse país, os documentos relativos a cada

bolseiro, sobretudo fora de Maputo. Muitas vezes os estudantes enviam os documentos incompletos ou com erros e é necessário enviar por carta ou fax um novo pedido às universidades que têm de enviar documentos originais elaborados especificamente para este efeito – certificados individuais de passagem de ano para cada bolseiro. Esta troca de correspondência pode demorar mais de um mês e ocupa muitas horas de trabalho da técnica do IPAD na Embaixada.

Ao nível do acompanhamento à que referir ainda que esta técnica envia relatórios trimestrais das suas actividades ao IPAD (e estas incluem informações sobre a gestão e o acompanhamento de outros projectos) e envia também relatórios que acompanham os processos dos bolseiros seleccionados para frequentar as universidades portuguesas. O IPAD compila e analisa essa informação, selecciona os bolseiros e dá seguimento aos processos para a sua efectiva inscrição nas universidades (o processo varia em função dos níveis académicos, pois os bolseiros de mestrado e doutoramento têm de ser aceites nas universidades antes de solicitarem a bolsa) e posteriores procedimentos relativos aos pagamentos das bolsas. Há ainda uma funcionária no IPAD encarregue de fazer o acompanhamento dos bolseiros, verificando, aleatoriamente, se estes cumprem as cláusulas do contrato que assinam quanto recebem a bolsa e estas são canceladas nos casos de incumprimento. A loja do bolseiro também cumpre uma importante função de acompanhamento e é para este local que estes se dirigem quando têm questões ou problemas a resolver.

3.3.4. Instrumentos

O PIC 2007-2010 representou uma grande alteração em termos das modalidades da ajuda a Moçambique. A reorganização dos projectos em eixos prioritários constituiu-se num esforço de concentração em áreas prioritárias para a Cooperação Portuguesa de projectos dispersos; foi atribuído um peso mais relevante ao apoio programático com o financiamento de dois Fundos Comuns novos; e foi introduzido um conceito de base geográfica da cooperação com a inclusão do Cluster Ilha de Moçambique.

A reorganização das áreas prioritárias não foi, contudo, suficientemente desenvolvida em termos de geração de sinergias entre os projectos, tendo sido realizados reduzidos esforços de fomentação de parcerias e de divulgação das áreas prioritárias de aposta da Cooperação Portuguesa. Exceptua-se, neste âmbito, a importância crescente que Os Dias do Desenvolvimento tem vindo a adquirir – embora não prevejam uma dinamização de grupos de trabalho/divulgação por país – e a disponibilização dos relatórios de avaliação do PIC e documentação relevante através do site do IPAD.

No que respeita à canalização do apoio para o orçamento, este tem sido considerado um dos factores que mais contribuiu para uma gestão global dos apoios internacionais recebidos por Moçambique, resultando em maior eficiência.

Quanto ao facto de Portugal seguir essencialmente uma abordagem projecto, alguns entrevistados salientam que os recursos transferidos via apoio programático facilitam a vida do Governo e dos Ministérios. Esta posição é particularmente vincada pelos representantes do Estado moçambicano, que reconhecem pouca visibilidade aos projectos apoiados pela Cooperação Portuguesa. A questão apoio a projectos versus apoio ao orçamento é objecto de opiniões controversas que, por um lado, colocam em evidência a carga administrativa pesada da gestão dos pequenos projectos e a sua menor visibilidade e impactos e, por outro, a fraca capacidade de Portugal ter um peso significativo em termos de desembolsos para o apoio ao orçamento. A constatação equilibrada é que há lugar para ambos os tipos de cooperação, dado que a CP actua em áreas pouco "procuradas" pelos restantes doadores. Ainda, a cooperação através de projectos é mais flexível e permite colmatar necessidades e responder aos pedidos das autoridades moçambicanas. Por vezes, esta abordagem projecto evolui para uma abordagem sectorial, como é o caso da cooperação Técnico-Policial ou do projecto de Ensino Técnico-Profissional que deixou de ser um projecto da CP para ser um projecto do Governo moçambicano que a CP apoia.

Com relação à forma como se redefiniram as diversas modalidades da ajuda, destaca-se uma aposta mais clara e mais forte em termos financeiros no apoio ao orçamento e a criação do eixo Cluster da Ilha de Moçambique. Em relação a este último, a sua implementação teve como objectivo atingir desenvolvimento económico e social da região através da concentração de acções e recursos, o que possibilitará ganhos significativos de eficiência. Se este conceito for implementado tal como descrito do PDIM, irá sem dúvida transformar a Ilha de Moçambique, tendo em conta a dimensão da intervenção. Tal concentração de acções e recursos irá, muito provavelmente, traduzir-se em ganhos de eficiência. No entanto, como já foi dito, a execução do PDIM depende da sua apropriação, por parte do Governo de Moçambique, o que ainda não aconteceu desde a sua apresentação pública em Fevereiro de 2009. As razões que justificam este impasse não são claras. Não existe uma tomada de posição oficial por parte do Governo de Moçambique sobre o assunto. No decorrer das entrevistas realizadas a diversos *stakeholders*, foram apontadas algumas razões que poderão justificar parte do impasse que se verifica, como a complexidade do documento, o facto de se terem realizado eleições em Outubro de 2009 (tornando a discussão do plano uma prioridade menor), ou o facto de o Ministério da Educação e Cultura se ter entretanto dividido, existindo neste momento um ministério para cada área.

Há ainda uma área que carece de reflexão em termos da eficiência no âmbito da cooperação Portugal-Moçambique. Os projectos geridos pelas ONGD, dada a sua diversidade, são todos integrados numa área própria, não sendo "distribuídos" pela diversas áreas onde a cooperação actua e não contribuindo, por isso, para a contabilização do número de acções nas diversas áreas. Por outro lado, o apoio financeiro atribuído aos projectos das ONGD é reduzido – normalmente o maior financiador é uma outra instituição/entidade – o que se traduz quer numa difícil aferição dos resultados produzidos directamente pelos financiamentos portugueses/do IPAD quer numa reduzida menção e divulgação da comparticipação do IPAD para os projectos. O co-financiamento é, por outro lado, uma estratégia com resultados positivos em termos de eficiência, permitindo mobilizar os recursos limitados disponíveis (humanos, financeiros, administrativos) integrando-os em projectos de maior dimensão avalizados por instituições internacionais especializadas na cooperação e acompanhados por estas.

Junta-se ainda a esta dificuldade de enquadramento no Programa dos projectos das ONGD a existência de um conjunto de outras acções realizadas de forma irregular e pontual por outras instituições portuguesas – como por exemplo autarquias, universidades, institutos públicos – que dificilmente são geridas pelo IPAD.

O processo de preparação de projectos e acções de cooperação é, de acordo com as orientações gerais da cooperação, iniciado por Moçambique. Assim os proponentes ou executores dos projectos elaboram, em consulta com os diversos ministérios sectoriais moçambicanos, uma proposta, que após aprovação pelo ministério moçambicano, constitui o ponto de partida para o processo de aprovação de projectos. Esta proposta é, de seguida validada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação em Moçambique. Estes dois passos garantem que as propostas são legitimamente reconhecidas como sendo de importância para o país.

Esta avalização permite ao IPAD iniciar um processo de aprovação das propostas, tendo em conta os restantes critérios de selecção. Exceptuam-se deste processo as pequenas acções/pequenos financiamentos (inferiores a 10.000 Euros), que são analisados de forma separada (e que, de qualquer forma, não são contabilizados pelo PIC).

O planeamento e aprovação de financiamento para as actividades dos projectos e das ONGD são feitos anualmente. Os financiamentos dos projectos das instituições da sociedade civil são realizados exclusivamente através das ONG inscritas na Plataforma das ONGD portuguesas. O número de projectos aprovados para cada país e o valor final do financiamento atribuído pela linha das ONGD depende da quantidade e da qualidade dos projectos apresentados. Esta linha de financiamento assenta em regras de análise e em critérios próprios de aprovação das candidaturas

Em termos de projectos, a definição, execução e acompanhamento prevêem diversas fases:

- A proposta ao IPAD através da elaboração de uma Ficha de Projecto

- A análise da oportunidade e viabilidade financeira do projecto
- A aprovação financeira
- A execução do projecto e acompanhamento por parte do IPAD

Até à elaboração, em 2006, de Fichas de Projecto uniformizadas, as solicitações de financiamento ao IPAD não permitiam a programação e acompanhamento dos projectos de forma eficaz e eficiente.

Existem diversas modalidades de financiamento dos projectos:

- Disponibilização de verbas feita mediante a apresentação de despesas;
- Primeiro adiantamento parcelar e, nas fases seguintes, novos adiantamentos após apresentação de relatórios de execução financeira;
- Pagamento posterior contra a apresentação de facturas.

Em relação às ONGD, o financiamento dos projectos prevê um adiantamento de 80% do montante orçamentado no arranque do projecto e pagamento dos 20% remanescentes após entrega do relatório de execução do projecto

O acompanhamento dos projectos é feito ao nível geral no IPAD pela Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação e ao nível dos projectos pela Direcção de Serviços de Cooperação Geográfica I que acompanha Moçambique. Para além dos relatórios anuais enviados pelos executores de projectos, os responsáveis ao nível do Planeamento, dos Serviços de Cooperação Geográfica e pela Divisão de Apoio à Sociedade Civil (ONG) acompanham os projectos[39] de forma regular através da elaboração de fichas de acompanhamento, disponibilizadas intranet, prevendo-se a sua actualização mensalmente. Ao nível dos projectos dos diferentes ministérios, a informação é enviada sob um outro formato, dependendo do caso. Há ainda o registo da execução financeira dos projectos, também partilhado, que é actualizado pelo IPAD através da inserção de informação produzida internamente e de informação recebida dos diferentes ministérios.

[39] Excepto alguns projectos em que não se justifica este acompanhamento, como o Desdobrável da Ilha ou o Plano Integrado de Desenvolvimento da Ilha de Moçambique.

3.4 COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE

A avaliação integrou a análise da cooperação e complementaridade entre os diversos agentes da Cooperação Portuguesa, da forma como o PIC foi articulado com as acções de outros doadores, nomeadamente membros da União Europeia. Esta análise teve como base as seguintes questões:

- *Em que medida existe coordenação e complementaridade (isto é se não existe duplicação de esforços) entre os vários agentes da Cooperação Portuguesa?*
- *Em que medida é que o PIC foi complementar e coordenado com os esforços de outros doadores internacionais em Moçambique? (harmonização)*
- *Nomeadamente com os outros membros da EU? (division of labour)*

3.4.1. Análise global da coordenação e complementaridade

Coordenação entre actores da CP

O Programa Indicativo de Cooperação entre Portugal e Moçambique é negociado entre os dois países e integra as perspectivas sobre a relação de cooperação bilateral, sendo o IPAD o responsável pela sua formulação, execução e monitorização.

Criado em 2003, o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento é o órgão concentrador dos mecanismos de relacionamento institucional dos diversos actores da Cooperação Portuguesa, sendo "o instrumento central da política oficial de Cooperação para o Desenvolvimento, tendo como principais atribuições, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo no âmbito da Cooperação, no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado português". O IPAD é responsável para coordenação global da APD em termos de planeamento, programação, supervisão, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação.

Como já foi referido, nos últimos anos, têm sido realizados esforços no sentido de uma definição e orientação da política de Cooperação Portuguesa e do reforço do papel do IPAD como órgão coordenador. Neste âmbito salienta-se a criação do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação e da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). A Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), criada com o intuito de coordenar as acções dos ministérios, tem por missão acompanhar, com uma regularidade mensal, o planeamento e a execução da política de cooperação para o desenvolvimento. Além das questões de carácter geral, debate-se, neste órgão, a cooperação sectorial e a cooperação global com cada um dos países parceiros.

A revisão da Lei Orgânica deste Instituto teve lugar em 2007[40], passando as funções dos responsáveis e técnicos a ter um novo arranjo institucional e funcional. Em relação à cooperação com Moçambique, intervêm nos processos de preparação, aprovação, execução e monitorização diversos responsáveis e técnicos do IPAD, de forma directa ou através das suas responsabilidades sectoriais/temáticas.

Quadro 5 – Áreas e responsabilidades – IPAD

Presidente do IPAD		Bolsas
Vice-presidente		Coordenação Moçambique
Direcção de Serviços de Planeamento		Coordenação Moçambique
	Divisão de Planeamento e Programação	Moçambique
	Divisão de Coordenação Geográfica	Moçambique
Direcção de Serviços de Cooperação Geográfica I		PALOP; projectos
	Divisão Angola/Moçambique	Moçambique
Direcção de Serviços de Cooperação Geográfica II		
	Divisão de Apoio à Sociedade Civil	ONG

[40] No âmbito das orientações definidas pelo Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Como já foi referido, a cooperação de Portugal com Moçambique não é, contudo, exclusivamente gerida pelo IPAD. Existem diversos outros actores, que financiam e executam acções de cooperação em Moçambique. De entre estes destacam-se não só os ministérios e institutos sectoriais que possuem serviços especializados de cooperação – o Instituto Camões, o Ministério da Administração Interna, o Ministério das Finanças, o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – mas também órgãos e serviços da administração e da sociedade civil como os municípios, fundações, universidades, ONG.

Várias das intervenções destes ministérios, e nomeadamente as que têm co-financiamento do IPAD, estão integradas ou têm vindo a ser integradas no âmbito das acções coordenadas pelo IPAD, havendo ainda, no entanto, acções que se desenvolvem sem o conhecimento ou aval prévio do IPAD. Este facto contribui para manter, apesar dos esforços de concentração realizados e já aqui mencionados, uma relativa dispersão nas actividades de cooperação, sendo algumas destas desenvolvidas à margem do PIC e resultantes de acordos bilaterais. A actuação dos ministérios ao nível bilateral e através de contactos directos com os ministérios homólogos em Moçambique tem provado ser eficaz em termos das realizações e negociações. Contudo, se as acções não forem coordenadas geram-se sobreposições e perde-se a possibilidade de criação de sinergias. Num quadro mais geral, fica dificultado o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos por Portugal em termos da Declaração de Paris, do Consenso Europeu, da divisão do trabalho, entre outros.

No terreno, a Cooperação Portuguesa conta com um responsável pela cooperação designado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros – o Conselheiro de Cooperação – que, desde 2007, é apoiado por dois funcionários (Agentes da Cooperação[41]) contratados pelo IPAD que estão em permanência na Embaixada de Portugal em Maputo. Os três agentes articulam ainda as suas acções com uma diversidade de representantes e/ou agentes da Cooperação Portuguesa e/ou do Ministério dos Negócios Estrangeiros colocados noutras províncias, como por exemplo os consulados, os leitores do Instituto Camões e os técnicos contratados pelo IPAD por seis anos.

Os dois agentes da cooperação contratados pelo IPAD articulam ainda directamente com os responsáveis sectoriais e geográficos no IPAD. Contudo, o IPAD não tem existência formal em Moçambique dadas as limitações técnicas legais em vigor, respondendo estes técnicos directamente perante o Conselheiro da Cooperação. Os agentes no terreno prestam contas ao IPAD de diversas formas: relatórios individuais trimestrais, relatórios de projectos quando solicitados, outras informações relativas aos projectos quando necessário.

Tendo em conta este panorama, trata-se de um conjunto diversificado de actores, intervenientes a diversos níveis. O IPAD assume o papel de coordenação e articulação desta diversidade de actores e enquadramentos de cooperação, gerindo o planeamento, a execução e o seguimento das actividades de cooperação que se realizam entre Portugal e Moçambique. Em relação às orientações da cooperação e planeamento das acções, o PIC constitui o documento base que assume cada vez maior importância entre os diversos actores com responsabilidades ao nível da concepção das formas de cooperação. Em termos de execução, o IPAD tem igualmente um papel importante no desenvolvimento das acções de cooperação, cabendo-lhe a gestão dos recursos disponíveis e dos desempenhos destes diversos actores no âmbito das suas competências específicas. As formas de prestação de contas e resultados estão definidas em cada um dos pontos de interligação entre os actores sendo, contudo, diferentes entre si em termos de formato ou frequência. As pontes entre os agentes locais, regionais e representantes ao nível nacional no terreno bem como aquelas entre os diversos agentes no terreno e a estrutura da cooperação baseada em Portugal funcionam a ritmos e intensidades diferentes, de acordo com as especificidades do trabalho em causa. Os desafios referentes à monitorização das acções e à percepção e análise da cooperação Portugal-Moçambique no seu conjunto são inúmeros, exigindo uma coordenação dos diversos actores envolvidos e o desenvolvimento de sistemas adaptados à diversidade dos mesmos.

[41] Lei 13/2004, de 14 de Abril.

Complementaridade e divisão do trabalho a nível da UE

No que diz respeito ao Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão das tarefas em política de desenvolvimento, e, de acordo com a auto-avaliação de Portugal (2009d) em relação à sua implementação, refere-se que, no caso de Moçambique, Portugal concentrou a ajuda em três eixos – Educação, Capacitação Institucional e Desenvolvimento Económico (União Europeia, 2007) – tendo também participado de forma activa (embora proporcionalmente mais baixa em relação aos outros doadores) no apoio ao orçamento e/ou fundos sectoriais. Contudo, subsistem alguns projectos fora das áreas de concentração da CP e, na área do desenvolvimento económico, Portugal não integrou ainda um número significativo de projectos, sendo a ajuda deste tipo canalizada sobretudo através do orçamento. Com a dinamização das actividades da AICEP (Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento) em Maputo, espera-se que Portugal passe a desempenhar um papel mais relevante – aliás, esperado por Moçambique – contribuindo desta forma para o desenvolvimento em geral. Também a SOFID indica nos seus relatórios o arranque dos mecanismos previstos para a sua actuação no país no período de vigência do PIC 2007-2009.

De uma maneira geral, ainda há poucas acções no terreno em relação à divisão do trabalho. De acordo com alguns entrevistados, por enquanto a discussão faz-se mais ao nível de Bruxelas, com pouca ligação ao que se passa no terreno. O primeiro passo para que esta seja efectivada é a partilha de informação entre os Estados-membros que permitirá uma verdadeira coordenação subsequente. É importante, no entanto, no quadro de restrições orçamentais europeias e com alguns actores a saírem de certas áreas (por exemplo, abandono do FASE por alguns doadores) de não deixar essas áreas órfãs.

Outro passo no sentido da complementaridade, seria a organização de missões comuns com outros doadores, indicador relativamente ao qual Portugal mostrou um mau desempenho na Avaliação Independente dos PAP. Apesar da preocupação partilhada com a divisão de trabalho ao nível da EU, constata-se que há ainda áreas a clarificar e que esta clarificação pode melhor orientar a própria formulação dos novos PIC. Saliente-se o facto de Portugal ter elaborado o PIC com base no Quadro Comum Para a Elaboração dos Documentos de Estratégia por País e para a Programação Plurianual Comum da EU, restando, por isso, a integração das decisões em termos da divisão do trabalho.

3.4.2. Coordenação e complementaridade no eixo I Capacitação Institucional

Apreciação global

A coordenação é definida como uma das prioridades principais na Cooperação Técnica e Desenvolvimento de Capacidades (de acordo com as boas práticas). Em relação a este critério, a avaliação releva que, por exemplo, o mapeamento dos doadores não é feito sistematicamente para todos os projectos e que alguns inclusive se desenvolvem à margem dos esforços internacionais. Em geral, não são exploradas oportunidades para desenvolvimento de sinergias e de harmonização.

Articulação com outros actores

Para a elaboração do **PICATFin** foram consultados os outros doadores nas reuniões bilaterais no G-19 e também o FMI para identificação das áreas que necessitam de maior apoio. Mas faltou um mapeamento mais sistemático do apoio que existe nesta área a nível dos doadores em Moçambique, embora esta análise esteja patente nos relatórios de actividades da gestora do projecto. O PICATFin teve alguma dificuldade para ser compreendido por parte dos outros doadores presentes em Moçambique por não se integrar dentro dos esforços dos parceiros no domínio da capacitação das Finanças Públicas e por estes não entenderem como se coordenaria com as restantes acções. A maioria dos outros doadores canaliza a sua ajuda através de vários Fundos Comuns que existem nesta área, o que lhes permite ter uma maior intervenção da definição de políticas e prioridades sectoriais. No entanto, a presença da Gestora do PICATFin em Moçambique permitiu a Portugal integrar vários destes Grupos de Trabalho e demonstrar aos parceiros a articulação do PICATFin com os apoios dos outros doadores. A apresentação detalhada do programa PICATFIN contribuiu para um gradual reconhecimento da sua relevância por parte dos parceiros.

No âmbito da **Cooperação Técnico-Policial**, o apoio à polícia em Moçambique partiu de uma iniciativa da UNDP lançada em colaboração com o MINT e que tinha os governos da Espanha e da Holanda como doadores. Este projecto começou em 1997 e teve três fases. Portugal esteve presente neste projecto levando a cabo actividades nele integradas. Os governos suíço e espanhol financiariam o estabelecimento e actividades da formação da Academia de Ciências Policiais (ACIPOL). Vários doadores apoiaram a elaboração do PEPRM nomeadamente PNUD, UNOPS, UNICEF, Holanda, Espanha, Suíça e Alemanha e na capacitação da ACIPOL tendo-se depois afastado. O documento de projecto da Cooperação Técnico-Policial faz um mapeamento das acções dos outros doadores neste sector. Portugal tem mantido um relacionamento estreito com os outros parceiros. Exemplo disso é o acordo trilateral Moçambique, Portugal e EUA na formação de Guarda-Fronteiras com acções realizadas nos anos de 2008 e de 2009. Portugal já vinha realizando acções de formação para Guarda-Fronteiras, quando a Embaixada dos EUA se propôs financiar as deslocações dos formadores portugueses e de formandos moçambicanos em Moçambique. Portugal pode assim redireccionar o programa inicial, de modo a atingir um maior número de formandos. Estas acções, até por decorrerem por iniciativa norte-americana, vieram ainda dar um maior reconhecimento e credibilidade internacionais à cooperação Técnico-Policial portuguesa.

A credibilidade interna e internacional do projecto de cooperação policial portuguesa em Moçambique levou a que a Comissão Europeia tomasse a decisão em 2009 de atribuir a Portugal a gestão do projecto de apoio institucional ao Ministério do Interior moçambicano com início previsto para 2010. Portugal ficará, como mencionado na pág. 58, responsável pela cooperação em termos de segurança da EU na primeira experiência de cooperação delegada da UE em Moçambique.

3.4.3. Coordenação e complementaridade no eixo II Desenvolvimento Sustentável

Apreciação global

A diversidade de áreas visadas por este eixo e o facto de a responsabilidade de execução dos projectos estar distribuída por diferentes tipos de instituições e organizações, dificulta a coordenação e a complementaridade em termos do conjunto das intervenções, embora dentro de algumas áreas esse esforço seja visível.

Articulação com outros actores

Ao nível da área da **Educação**, a complementaridade com os esforços dos outros doadores internacionais efectiva-se através da participação da técnica do IPAD, responsável na Embaixada de Portugal pelo acompanhamento dos projectos na área da Educação e Cultura, em encontros e reuniões regulares com os principais doadores com vista à harmonização, complementaridade e coerência das acções nas áreas de intervenção. Nomeadamente há que referir a sua participação em reuniões no Ministério da Educação no âmbito do Grupo de Trabalho do Ensino Secundário (que coordena), do Grupo do Ensino Técnico Profissional e da Comissão Paritária de Acompanhamento (COPA) bem como em reuniões com parceiros da cooperação no âmbito das áreas que correspondem às Direcções Nacionais do Ministério da Educação.

Assinala-se, no entanto, que a participação de Portugal nestes grupos de trabalho e reuniões não garante só por si a complementaridade de esforços e que há no terreno alguns casos de duplicação de iniciativas. A título de exemplo, o projecto **Pensas@Moz** actua em localidades onde a cooperação alemã e francesa têm projectos similares, de fornecimento de acesso à internet, não havendo contudo relacionamento entre os mesmos. Na área da Educação o alinhamento com os sistemas moçambicanos de intervenção tem sido aprofundado através de um maior diálogo efectivado em encontros e reuniões entre os Serviços de Cooperação da Embaixada e as instituições moçambicanas responsáveis pela cooperação na área da Educação (Direcção Nacional de Planificação e Cooperação do Ministério da Educação de Moçambique, IBEM e Direcção Nacional do Ensino Geral).

O alinhamento do projecto do **Centro de Educação Comunitária** do Parque Nacional da Gorongosa com os sistemas moçambicanos de intervenção faz-se através da integração das actividades

programadas nas estratégias de desenvolvimento em curso nos diferentes sectores (educação saúde, ambiente, agricultura, florestas, fauna) ao nível provincial e distrital. O alinhamento do projecto do CEC com os outros doadores internacionais é concretizado quer por este estar integrado no plano de restauração e preservação do Parque Nacional da Gorongosa que congrega múltiplos financiadores, quer porque, especificamente, as actividades que este Centro pretende desenvolver congregarem outros doadores internacionais, nomeadamente a USAID.

O projecto de **Desenvolvimento da Costa Litoral de Cabo Delgado** é também gerido através da coordenação e complementarização de diversos fundos e financiamentos, nacionais e internacionais, que são articulados pela Fundação Aga-Khan no terreno (CIDA Canadá, EU, Fundação Ford, Fundação Kellogs, UNICEF).

Os projectos do **MTSS** em Moçambique contam, de uma forma geral, com a participação de outros financiamentos e recursos humanos e administrativos, internacionais e nacionais. A estreita articulação com os ministérios moçambicanos relevantes – Ministério da Mulher e Ministério do Trabalho – contribui para o seu alinhamento com os sistemas de intervenção moçambicanos. Por outro lado, o MTSS conta ainda com a captação e conjugação de financiamentos internacionais e com participações nacionais nos projectos que desenvolve. Em menor grau, os projectos encontram-se articulados com outros e/ou outras actividades desenvolvidas por agentes da cooperação portugueses.

Em relação às **ONG**, a diversidade de situações é, nestes casos, maior. Muitas destas organizações funcionam de acordo com financiamentos atribuídos com uma base anual que, em muitos casos, não permitem a consolidação de parcerias e redes locais/nacionais. Exceptuam-se naturalmente os projectos desenvolvidos por ONG cuja permanência no terreno é de longa duração e consolidada. Contudo, devido ao tipo de restrições orçamentais e exigências dos financiadores impostas a estas organizações, dificilmente conseguem integrar as suas actividades com as desenvolvidas por outros agentes.

3.4.4. Coordenação e complementaridade no eixo III Cluster Ilha de Moçambique

Apreciação global

No período em análise não foi iniciada a implementação do projecto central que estrutura o *cluster*, nem existiram esforços de mobilização ou coordenação dos projectos que estão a decorrer no terreno. Tais acções não foram sequer planeadas ou orçamentadas.

A implementação do projecto de criação de um *cluster* de cooperação pressupõe, e depende, de um forte envolvimento de vários actores internacionais, tanto no papel de financiadores como promotores ou executores. No entanto, visto que o PDIM ainda não foi apropriado pelo Governo de Moçambique, ainda não se iniciou a mobilização e coordenação de entidades que possam desempenhar estes papéis.

Articulação com outros actores

No âmbito do eixo III – Cluster da Ilha de Moçambique – nenhum dos projectos inseridos contou com o co-financiamento de outro doador internacional. Não existiu, no período de vigência do PIC 2007-2010, nenhum tipo de articulação directa entre os projectos da CP que foram efectivamente implementados no terreno.

No projecto Vila do Milénio importa fazer algumas considerações sobre a articulação dos diferentes actores envolvidos no projecto, seja a CP, como financiador, o PNUD como promotor e o Ministério da Ciência e Tecnologia moçambicano como executor. Apesar de, na componente teórica, este tipo de parcerias ser extremamente valorizado, estas comportam igualmente uma complexa carga ao nível da divisão de tarefas e articulação entre os actores que, não estando suficientemente bem definida, pode ter consequências negativas para a eficácia, eficiência e impacto do projecto. Da informação recolhida dos vários *stakeholders* fica claro que existem falhas ao nível da articulação entre os actores, nomeadamente ao nível da partilha de informação e fluidez de recursos financeiros.

3.5 IMPACTO

A avaliação pretendeu dar conta dos principais impactos registados na sociedade moçambicana da cooperação Portugal-Moçambique. A análise deste critério fez-se sobretudo tendo em conta as informações produzidas por relatórios e as entrevistas realizadas em Portugal e em Moçambique. Pretendeu-se compreender:

- *Que efeitos ou impactos globais foram detectados na sociedade moçambicana em consequência da vigência dos programas da Cooperação Portuguesa?*

3.5.1. Análise geral do impacto

Impactos gerais

Dada a diversidade de projectos e dos objectivos que os orientam – bem como a falta de informações completas sobre as actividades realizadas por todos os projectos – torna-se difícil a tarefa de aferir os impactos globais da CP em Moçambique. Não existe um sistema de acompanhamento dos impactos. Daí que a avaliação se tenha concentrado em dados globais sobre a redução da pobreza e sobre as análises do impacto indirectas feitas através da avaliação dos resultados do apoio ao orçamento. Por outro lado, apresenta-se algum detalhe maior na análise dos três eixos que constituem o PIC, baseado no trabalho de terreno.

Moçambique é apresentando como um caso de sucesso tanto a nível do crescimento económico como ao nível da redução da pobreza. Vários relatórios, do Governo e dos parceiros ao desenvolvimento e organismos internacionais, apontam a melhoria de vários dos indicadores da pobreza. No entanto, Moçambique continua a integrar o grupo dos países com mais baixo desenvolvimento humano. Vários analistas alertam para que a pobreza não estar a diminuir ao nível desejável e para o crescimento das desigualdades. Esta preocupação tem sido manifestada no seio da sociedade moçambicana há vários anos e prevê-se que seja confirmada este ano com o novo Inquérito aos Agregados Familiares. Põem-se também questões em relação à ajuda externa: a ajuda externa financia mais de metade da despesa pública. Será que este nível de dependência é consistente com a história de sucesso? (Castel-Branco e Ossemane, 2010). Que implicações negativas pode ter a ajuda externa? Outros factores como as manifestações de 2008 e recente revolta popular de Setembro 2010, suscitadas pelo aumento dos preços dos combustíveis e dos alimentos, são vistos como sinais relevadores da vulnerabilidade das famílias e do aumento das desigualdades sociais em Moçambique. Este debate está com certeza condicionar o próximo PARPA e as políticas do governo, que se imagina passem a direccionar-se mais para as questões do crescimento económico e a diminuição da dependência externa.

Há ainda que considerar as tensões que ocorreram entre governo e doadores durante os anos de 2009 e 2010. Estas tensões ocorreram entre os parceiros que dão Apoio ao Orçamento e o Governo moçambicano e levaram ao enfraquecimento desta modalidade da Ajuda. A acrescentar a isto, as crises financeiras e mudanças políticas na Europa, também concorrem para pôr em questão o apoio orçamental a Moçambique. A avaliação dos impactos do apoio ao orçamento tem questionado em diversas ocasiões esta modalidade.

Ao nível dos projectos específicos, há a salientar um reconhecimento generalizado de impactos visíveis em áreas-chave como a capacitação e a educação/formação, sendo estes contudo tidos como potencialmente geradores de impactos a um prazo mais alargado. O mesmo acontece em relação aos projectos de desenvolvimento integrado em que os impactos desejáveis seguem uma lógica de processo a longo prazo. Noutros projectos, de menor duração, ficam por estabelecer relações directas entre as intervenções e as mudanças operadas na sociedade

3.5.2. Impacto no eixo I Capacitação Institucional

Apreciação global

O impacto das intervenções de Capacitação Institucional, com vista ao desenvolvimento das capacidades está relacionado com os conceitos subjacentes ao seu planeamento. O desenvolvimento de capacidades envolve mudança de mentalidades, relações e comportamentos. O impacto dos projectos de capacitação têm sucesso na medida em que contribuem para que os países iniciem e reforcem processos de mudança sustentáveis que promovam objectivos de desenvolvimento numa base cada vez mais auto-suficiente. O desenvolvimento de capacidades é um processo extremamente complexo que se deve orientar por vários princípios, baseados em boas práticas que derivam da experiência da comunidade internacional, para ter impactos na transformação das instituições.

O desenvolvimento de capacidades (DC) começou por se apoiar em abordagens que se baseavam essencialmente na formação individual mas foi-se alargando, à medida que se foi compreendendo que a transformação individual não bastava para fomentar a mudança. Assim passou a considerar-se que as intervenções de DC deviam visar também a transformação organizacional; num terceiro tempo compreendeu-se que para se transformarem as organizações, era necessário também uma transformação do ambiente em que as organizações se inserem, isto é uma transformação da organização da sociedade. Assim, de acordo com o pensamento corrente, o desenvolvimento de capacidades inclui estas três componentes. A análise da descrição do eixo e de alguns projectos revela que estas boas práticas nem sempre são tidas em conta. Pode-se, tendo como base esta metodologia, inferir que o impacto destes projectos, nomeadamente os que só intervêm numa das componentes, é limitado.

Embora o PIC mencione o desenvolvimento de capacidades e enumere as várias componentes da Capacitação Institucional, os documentos de estratégia não explicitam claramente este novo paradigma em relação à Cooperação Técnica e o Desenvolvimento de Capacidades e não dão indicações sobre as diferenças fundamentais entre uma abordagem baseada somente na formação e abordagens mais abrangentes, incluindo os três vectores do desenvolvimento de capacidades que possam guiar a elaboração de projectos. Na Matriz de Avaliação do PIC, os três vectores do desenvolvimento de capacidades são incluídos como objectivos específicos do eixo Capacitação Institucional, mas depois não têm correspondência com os objectivos ou as actividades dos projectos em si.

Além disso a Matriz define Indicadores de Resultado para o eixo mas os Indicadores Gerais não permitem acompanhar o cumprimento dos objectivos específicos nem o objectivo geral do eixo. Isto ressalta da comparação do quadro (**A.5 Tabelas e Quadros**, Matriz de intervenção), construído a partir da Matriz de Intervenção com os indicadores definidos na mesma. Além de não estabelecerem a relação entre as actividades propostas e a transformação organizacional de acordo com os três vectores, os projectos também não definem indicadores de objectivos.

A avaliação do impacto das intervenções é assim feita essencialmente com base nos resultados das entrevistas. Através destas, salientam-se, por exemplo um número elevado de transformações identificados ao nível da Cooperação Técnico-Policial: impulsionou a área da formação dentro dos vários organismos do MINT; o curso básico do SENSAP foi reiniciado; a formação em Segurança do Meio Ambiente levou a que se começassem a dar passos para a criação de uma estrutura que defenda os recursos ambientais, a reabilitação do Centro de Atendimento da Mulher e da Criança em Maputo, que é o gabinete modelo, o cartão-de-visita da rede, e que deu elevada visibilidade à rede de atendimento. Na área da Educação, são igualmente variadas as referências às melhorias verificadas no âmbito dos projectos onde Portugal participa – nomeadamente ao nível do ensino superior – e em alguns casos há referências explícitas aos impactos causados em comunidades por projectos de âmbito sócio-comunitário.

Em relação ao **PICATFin**, o objectivo deste projecto é o reforço do enquadramento legal existente, aumento da transparência e responsabilização e melhoria da gestão de recursos públicos. Esta é uma área crítica para a boa governação e para aumentar a capacidade de Moçambique de gerir o Apoio Orçamental. No entanto, a relação entre as acções de assistência técnica e formação e o

desenvolvimento das capacidades do Ministério das Finanças não é clarificada num documento de projecto. No caso do projecto PICATFin, nas Linhas de Orientação para a Avaliação Intercalar, sugerem-se alguns indicadores para avaliar o impacto das acções como sejam o grau de apropriação, alterações a nível das estruturas técnico-administrativas, melhoria de processos de trabalho e publicação de nova legislação que tais acções possam ter induzido e melhoria da gestão das finanças públicas do país receptor traduzido, por exemplo, por um aumento das receitas ou controlo das despesas. No entanto, o acompanhamento destes indicadores não é feito sistematicamente. Existem apenas Questionários de Avaliação dos Formadores e dos Formandos, mas ainda não existe um sistema para a sua análise.

Porém, apesar de não haver um seguimento formal, a gestora do projecto faz um seguimento informal do projecto e ausculta formadores e formandos. Desta avaliação resulta que as acções de formação têm sido consideradas satisfatórias pelos formandos que requerem frequentemente o aprofundamento de certas temáticas e a continuidade da acção. Salientam-se como casos de formação bem-sucedida as acções na área da e-tributação. De acordo com as entrevistas realizadas, as acções de formação têm sido úteis para os formandos e os conhecimentos adquiridos são usados na prática. Uma das possibilidades para o acompanhamento de indicadores de impacto neste projecto é fazê-lo através dos formadores. Algumas acções de formação têm continuidade portanto, quando regressam os formadores têm oportunidade para verificar o que foi aplicado.

A **Cooperação Técnico-Policial** inclui componentes de formação, de fortalecimento das instituições através de assistência técnica e seguimento de proximidade e da crescente capacidade para a realização de planeamento conjunto e ainda o fornecimento de certos equipamentos necessários à implementação de novas práticas. A passagem da formação em massa para a formação de formadores releva também a preocupação em assegurar a capacidade de incentivar processos de formação sustentáveis, que possam ser reproduzidos.

Há, no entanto, uma apreciação informal dos impactos de alguns projectos, nomeadamente devido à presença do OLI ou gestor do projecto ou missões de acompanhamento.

Por exemplo, na cooperação Técnico-Policial podia indicar-se:

- O aumento do número de processos levados a julgamento com uma investigação criminal bem conduzida;
- A diminuição do número de situações de abuso de autoridade policial.
- O impulso à área da formação dentro dos vários organismos do MINT;
- O curso básico do SENSAP foi reiniciado;
- A formação em Segurança do Meio Ambiente levou a que se começassem a dar passos para a criação de uma estrutura que defenda os recursos ambientais;
- A reabilitação do Centro de Atendimento da Mulher e da Criança em Maputo, que deu elevada visibilidade à rede de atendimento.

O impacto do **Apoio ao Orçamento** e aos fundos comuns poderá analisar-se através dos resultados relativamente à implementação do PARPA.

3.5.3. Impacto no eixo II Desenvolvimento Sustentável

Apreciação global

O PIC tem como um dos objectivos específicos o combate à pobreza "através do desenvolvimento humano e económico da população moçambicana", tendo como objectivo específico a melhoria do sistema educativo e da formação profissional moçambicanos (IPAD, 2007: 77). Contudo, no PIC não são definidos, para o eixo do Desenvolvimento Sustentável, objectivos específicos, o que impossibilita a sua apreciação global em termos dos efeitos ou impactos ao nível da sociedade moçambicana. Por outro lado, a abrangência deste objectivo geral dificulta a sua desagregação em objectivos específicos com ele relacionados e atribuídos às diferentes áreas e projectos. Isto é, através da avaliação do

impacto de cada um dos projectos e das áreas de intervenção respectivas é impossível aferir se efectivamente, através do conjunto de intervenções neste eixo, a pobreza diminui e se houve um desenvolvimento humano e económico da população moçambicana. Simultaneamente, a avaliação global do impacto deste eixo é também dificultada pela diversidade de projectos e dos respectivos documentos que sobre estes foram elaborados e disponibilizados à equipa de avaliação.

Paralelamente a esta dificuldade geral, a análise do impacto global das áreas estratégias incluídas neste eixo, não pode ser aferida através dos indicadores de resultados pois estes, na matriz do PIC, não têm metas quantificadas. Isto é, refere-se aí, por exemplo, como indicador o "Nº de professores moçambicanos formados" (IPAD, 2007:82) mas não se explicita o tipo de formação (o impacto será certamente diferente em função do tipo de formação ministrada e de haver ou não creditação oficial da mesma) e o número de professores que se pretende formar. A avaliação do impacto das intervenções é assim feita, caso a caso, por projecto, em função dos dados constantes nos documentos que foram disponibilizados à equipa de avaliação (para muitos projectos a informação está incompleta) e em função das informações obtidas nas entrevistas.

Como já foi mencionado, a área estratégica da Educação inclui como uma das componentes principais o **Programa de Bolsas.** No entanto, os documentos de projecto e relatórios ou avaliações referentes a este programa não definem de forma concreta objectivos e resultados esperados e alcançados. Os objectivos deste programa estão, no entanto explícitos no PIC e pode aí ler-se que se pretende "apoiar a formação de estudantes moçambicanos em diversas áreas, nomeadamente através da concessão de bolsas de estudo e de investigação" (IPAD 2007:82). Este objectivo foi sem dúvida cumprido pois ao longo dos anos deste PIC foram apoiados vários estudantes através de bolsas de estudo concedidas pelo Estado português. Mas a questão coloca-se em como medir ou avaliar o impacto desta formação se não há informações concretas sobre a taxa de retorno dos bolseiros que estudaram em Portugal e, sobretudo, sobre a sua trajectória profissional após o término da bolsa.

Os indicadores de resultados definidos na Matriz do PIC são os seguintes: (1) Nº de bolsas internas concedidas para licenciatura; (2) Nº de bolsas concedidas em Portugal por grau académico (3) Nº de bolsas concedidas a mulheres. Os dados a que esta equipa de avaliação teve acesso são os que constam no "Ponto de Situação sobre as bolsas de estudo" relativos ao ano lectivo de 2009/10 e quadros da evolução do contingente de bolsas disponibilizadas e atribuídas por país e por ano. Já aqui se fez uma análise destes últimos dados que permitem aferir da evolução do número de bolsas concedidas em Portugal por grau académico mas não permitem saber a evolução, ao longo deste o PIC, do número de bolsas internas ou do número de bolsas atribuídas a mulheres.

Para o presente ano lectivo (2009/10), através da lista nominal dos bolseiros moçambicanos em Portugal disponibilizada nesse ponto de situação, foi possível calcular o número de bolseiras a estudar em Portugal. Assim entre os cinco bolseiros de doutoramento há uma mulher, dos 45 bolseiros de mestrado 9 são mulheres e dos 26 bolseiros de licenciatura 10 são do sexo feminino[42]. Ou seja, cerca de um quarto (26%) dos bolseiros moçambicanos a estudar actualmente em Portugal são do sexo feminino. Como não temos dados para os anos anteriores não se pode aferir do impacto da introdução deste critério de selecção dos bolseiros na eliminação "da disparidade de género em todos os níveis de ensino" (IPAD 2007: 59) contribuindo assim, este Programa de Bolsas, para o ODM 3 tal como referido na Matriz do PIC. Segundo as informações da técnica do IPAD em Moçambique, o número de mulheres que concorre a bolsas é muito inferior ao dos homens e este critério de selecção tem de ser conjugado com os outros, por exemplo, o de atribuir bolsas para formação nas áreas prioritárias para o desenvolvimento de Moçambique e preferencialmente a quem já tem um emprego. No entanto, não é igualmente possível aferir do impacto dessa medida no desenvolvimento de Moçambique pois o documento do PIC não refere quais as áreas prioritárias seleccionadas por Moçambique para a formação dos bolseiros. A técnica do IPAD em Moçambique informou que tinha conhecimento destas áreas, anualmente, através de uma comunicação do IPAD que acompanha a informação relativa ao contingente que é aprovado para cada ano.

[42] Pode haver alguma imprecisão devida ao facto de não ter sido possível identificar, através de alguns dos nomes próprios, o sexo respectivo.

Em resumo, em relação ao impacto do programa de **bolsas**, apenas se pode afirmar (ver Tabela 7) que o número de bolsas oferecidas nos contingentes e efectivamente disponibilizadas tem vindo a diminuir ao longo dos anos deste PIC[43]. Mas essa diminuição não é muito significativa e tem de ser analisada em relação com o aumento do número das bolsas internas. No entanto, o impacto deste programa não pode ser avaliado quantitativamente. Ou seja, mais ou menos bolseiros não significam uma maior ou menor contribuição para o desenvolvimento social e económico de Moçambique sobretudo quando este número de bolseiros não tem qualquer expressão em termos percentuais face à população total de estudantes no país. O que importa aferir, ao nível do impacto deste programa, são os efeitos a médio e longo prazo em termos das carreiras profissionais dos ex-bolseiros e do seu impacto e efeito (ou não) multiplicador para toda a sociedade e adiante, neste relatório, fazem-se recomendações nesse sentido.

Dentro da área estratégia da **Educação** a importância do apoio a projectos como os do Ensino Técnico Profissional e os de cooperação inter-universitários (FD/UL-FD/UEM e ISEG/UT-FE/UEM) é justificada pelo facto de este tipo de intervenções constituírem um "suporte para um desenvolvimento económico e social sustentado" (IPAD 2007:82). Para a avaliação do impacto destes projectos a Matriz do PIC apresenta alguns indicadores, nomeadamente (1) Taxa de Aprovação dos formandos; (2) Indicadores de avaliação sobre o desempenho dos formadores e da qualidade da formação (fichas preenchidas pelos formandos/alunos) (3) Nº de parcerias inter-universitárias criadas (4) Nº de cursos apoiados (5) Nº de disciplinas ministradas, entre outros. Todos estes projectos apresentam dados quantitativos sobre alguns destes indicadores nos seus relatórios de actividades e alguns dos dossiers disponibilizados à equipa da avaliação estão extremamente completos e reúnem todos os relatórios de actividades bem como os PS e análises do IPAD aos vários documentos. No caso do dossier do projecto FD/UL-FD/UEM é possível ainda consultar os relatórios de avaliação dos professores que cooperaram no projecto. Sobre o projecto do Ensino Técnico Profissional foram disponibilizados relatórios de duas avaliações, uma interna em Maio de 2008 e outra externa em Outubro de 2009. Assim, após a leitura destes documentos e análise das informações recolhidas nas entrevistas, é possível afirmar que os impactos destes três projectos são positivos e que estes, no seu campo de acção específico, tem contribuído para os objectivos que se propõem alcançar.

No caso dos projectos de cooperação inter-universitários, para além da formação de licenciados em Direito, mestres nas áreas da Economia do Desenvolvimento, Gestão Empresarial e Direito e doutorandos em Direito, também se foram criando progressivas condições de sustentabilidade que permitem às faculdades moçambicanas respectivas leccionar as formações ao nível das licenciaturas e dos mestrados com progressiva autonomia. O impacto das formações ao nível da licenciatura e das pós-graduações que estes projectos apoiam faz-se sentir, não apenas em termos da qualificação do corpo docente mas igualmente ao nível da qualificação de profissionais, nomeadamente magistrados, advogados e economistas. Por exemplo, foi referido na entrevista realizada na Faculdade da Beira que estas formações são muito procuradas por profissionais ligados às áreas jurídicas em diversos sectores da sociedade – Estado, ONG, empresas – muitos deles sem ligações de docência com a Universidade, contribuindo, por isso, estes projectos, através destas duas vias, para o desenvolvimento social e económico de Moçambique.

Em relação ao projecto de ensino **Técnico Profissional** o último dos relatórios de avaliação (externo) refere que há "uma evolução positiva das taxas das conclusões dos cursos (…) uma valorização das aprendizagens (…) e o reconhecimento da qualidade da formação" e uma "gestão motivadora" (Ministério da Educação e Cultura, 2009: 9). Refere-se ainda que embora não haja dados que permitam calcular as taxas de empregabilidade, as opiniões recolhidas no terreno e junto das entidades empregadoras foram positivas e a procura de técnicos formados pelas escolas é significativa (*idem*, p.3). As outras informações relativas ao impacto deste projecto foram positivas quer em termos da qualidade do ensino ministrado, e de toda estrutura administrativa e organizacional de suporte, quer em termos do seu impacto no contexto da região em que as escolas se inserem, quer em termos da empregabilidade futura dos alunos ou da sua continuação para níveis de ensino mais avançados.

[43] Tal pode ser explicado pela opção de atribuir mais bolsas internas de licenciatura, diminuindo as bolsas em Portugal para este nível de ensino. Como não foi disponibilizada informação relativa à evolução das bolsas internas para todos os anos abrangidos por este PIC esta explicação não pode ser confirmada.

Subsistem alguns problemas que já foram mencionados neste relatório e o exponencial crescimento do projecto bem como a especificidade de cada escola (em termos de organizações de apoio, contexto económico onde se inserem e tempo de existência) dificulta uma análise de impacto detalhada. No entanto, em termos globais, e face a todas as informações disponíveis, o impacto do projecto no desenvolvimento socioeconómico de Moçambique é muito positivo pois, para além de contribuir para a formação e qualificação profissional de adolescentes e jovens moçambicanos, contribui para a dinamização económica das regiões onde as escolas estão inseridas através da estreita relação estas desenvolvem com os sectores produtivos aí existentes.

A avaliação do impacto do projecto **Pensas@Moz** é dificultada pelo facto de algumas informações do terreno (como já foi mencionado) contradizerem as informações que constam nos relatórios de actividades do projecto e de este não ter tido nenhuma avaliação externa que permita esclarecer as dúvidas relativamente ao funcionamento do sistema de formação que este projecto instituiu através de uma "cobertura nacional com uma rede de centros" (PENSAS, 2009:49). Na análise SWOT incluída no relatório de 2009 este ponto foi apontado como um dos aspectos fortes deste projecto mas simultaneamente esta análise reconhece como pontos fracos "a cobertura e preço das comunicações de dados" e o "rácio professor /aluno que não permite uma aplicação directa da aprendizagem" (ou seja, os professores que depois leccionam em turmas com muitos alunos têm dificuldades em pôr em prática as aprendizagens). Para uma avaliação do impacto deste projecto seria importante esclarecer estes aspectos de modo a compreender até que ponto comprometem, ou não, as actividades de alguns dos centros (como parece ser o caso do de Nampula). Por último, as formações do projecto, apesar de terem o "reconhecimento por parte dos ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia da capacidade de geração de conhecimento" (idem, p.49), e de o plano de formação de professores ser elaborado em articulação com o MINED, não estão articuladas com o sistema nacional de formação de professores e ainda não são[44] (segundo informações de uma das entrevistas no terreno), certificadas pelo Ministério da Educação de Moçambique que não possui uma agência de acreditação de formadores nem de acções de formação. Tal dificulta qualquer processo de certificação, com inegáveis implicações no impacto do projecto, mesmo quando este atinge um número muito significativo de formandos distribuídos por todo o país. Por exemplo, de acordo com o PS do IPAD e com o relatório do projecto de 2009, nesse ano 187 professores receberam formação (ensino secundário e IFP) de seis províncias de Moçambique, tendo o projecto indirectamente impacto sobre mais de 5.000 alunos. Para além disso houve ainda 12 professores moçambicanos que participaram em acções de formação em Portugal.

A avaliação do impacto dos projectos dentro da área da **cultura** depara-se com algumas dificuldades que advém do facto dos projectos específicos em que esta avaliação se centrou – as actividades culturais do IC-CCP de Maputo e do pólo da Beira – se encontrarem mencionadas de uma forma muito geral no PIC (promover o ensino da Língua e Cultura Portuguesa) – e não terem, na matriz desse documento, nenhum indicador específico associado. O PIC define como indicadores para esta área "o apoio aos Arquivos Nacionais" e o "apoio à reorganização e normalização da área de documentação, registo e arquivo do Estado moçambicano" (IPAD, 2007:82) que não foram contemplados na presente avaliação. No entanto, de acordo com os dados da documentação disponível, das informações recolhidas no terreno e do que foi possível observar, as actividades culturais que estes Centros programam e/ou apoiam ou se associam, sobretudo tendo em conta os escassos recursos de que dispõem, têm um impacto positivo nas cidades respectivas atraindo um número muito satisfatório de públicos e tendo eleitos multiplicadores na vida cultural de Moçambique e nos diversos agentes culturais moçambicanos.

O apoio da CP ao projecto do **Centro de Educação Comunitária do Parque Nacional da Gorongosa** inserido na Área de Intervenção IV - **Desenvolvimento Sócio-comunitário,** centrou-se

[44] De acordo com as informações fornecidas por uma das responsáveis do Colégio Académico da Beira onde está instalado o Centro Pensas, foi recentemente formalizada uma cooperação entre o Colégio Académico, o Projecto PENSAS e o ISCAM (Instituto Superior de Contabilidade e Auditoria de Moçambique que serve de base em Maputo ao Pensas) que permitirá que em breve o Ministério da Educação certifique os cursos dados pelo projecto. Até à data desta avaliação os formandos recebiam um certificado de participação que embora não "tivesse valor" era importante (entrevista Pensas Beira)

essencialmente na construção dos edifícios onde este Centro funciona e que foram inaugurados muito recentemente tornando-se por isso difícil fazer uma avaliação do impacto deste projecto. Porém, e como já foi referido, algumas das actividades relacionadas com a Educação Comunitária das populações que habitam nas zonas limítrofes do Parque já se iniciaram e, de acordo com as informações disponíveis, o impacto é positivo quer em termos da adesão das populações às iniciativas promovidas, quer em termos de sensibilização para as questões ambientais, nomeadamente ao nível das alterações nos processos produtivos que têm um impacto positivo em termos da gestão sustentável da fauna e da flora locais. Há ainda que referir os impactos positivos que decorreram de todo o processo de construção do centro. Nas obras – realizadas após um estudo de impacto ambiental, com recurso a muitos materiais locais e grandes preocupações ecológicas e ambientais - foram empregues muitos trabalhadores das comunidades vizinhas que receberam ainda formações relacionadas com diversos temas inseridos no programa de Educação Comunitária que o Centro desenvolve (ambiente, saúde).

Quanto às **ONG**, a sua actuação muito localizada bem como a perspectiva de muito curto prazo da maior parte dos projectos faz com que os impactos produzidos sejam, na maior parte das vezes, reconhecidos pelos beneficiários e mesmo nos relatórios produzidos. No entanto, dada a diversidade de resultados esperados e a diversidade de áreas onde as organizações actuam, não é possível obter uma perspectiva global sobre os impactos.

3.5.4. Impacto no eixo III Cluster Ilha de Moçambique

Apreciação global

De uma forma global, o impacto do eixo prioritário Cluster Ilha de Moçambique como um todo é reduzido, tendo em conta o número diminuto de projectos implementados.

Em relação ao PDIM, o seu impacto é nulo. O documento só poderá começar a ser operacionalizado após a sua apropriação pelo governo moçambicano como documento programático, o que todavia não aconteceu. Até à data não existiu qualquer tomada de posição oficial do governo sobre o documento.

No caso da Vila do Milénio, já foram realizadas bastantes actividades tendo em vista a capacitação e apoio à população residente na área. O impacto do projecto é, no entanto, limitado pelos constrangimentos de base identificados, nomeadamente a falta de acesso da população residente a água potável e a falta de qualidade dos solos para a prática da agricultura (ver Factores que influenciaram o cumprimento dos objectivos). Estes factores, entre outros, explicam que a fixação de população naquela área (nomeadamente proveniente da parte insular do distrito, como era desejável) esteja ainda aquém dos objectivos. O impacto das actividades realizadas até ao momento é portanto, limitado, não só pelos factores apontados acima, mas igualmente pela quantidade de pessoas residentes na zona.

Em relação aos projectos de Assistência Técnica ao GACIM e Recuperação de Património – Museus da Ilha, ambos focados na Capacitação Institucional, tanto os responsáveis das instituições de acolhimento como os próprios técnicos são unânimes em descrever como bastantes positivos os impactos atingidos e os seus benefícios para a sociedade moçambicana. No caso do GACIM os impactos dão-se ao nível ao nível da capacitação dos colaboradores, da transformação institucional e da transformação do ambiente no qual a instituição opera. São, no entanto limitados pelo facto de não existirem, nos quadros da instituição, colaboradores tecnicamente preparados e abertos para se apropriarem e perpetuarem dos conhecimentos especializados dados pelos técnicos expatriados.

No caso dos Museus da Ilha de Moçambique, os impactos aconteceram principalmente ao nível da capacitação dos colaboradores e da transformação da instituição. São igualmente limitados pelo facto de não existirem, na instituição, colaboradores tecnicamente qualificados para se apropriarem e perpetuarem o conhecimento em causa, nomeadamente nas áreas de conservação, restauro ou museologia. Apesar de o projecto ter terminado oficialmente em 2008, o processo de capacitação técnica continua a realizar-se uma vez que a instituição contou em 2009 com a presença de duas

estagiárias INOV Art, e pelo facto de uma destas técnicas ter conseguido prolongar a sua missão em 2010 no âmbito do INOVMundus. Apesar de o impacto de tais acções ser sempre considerado positivo pelos diversos *stakeholders* envolvidos, principalmente no contexto de escassez crónica de recursos vivida pela instituição, é importante salientar a ausência de uma estratégia de capacitação da instituição ou de um planeamento efectivo que oriente a acção. Tais factores têm obviamente consequências para o potencial impacto que uma estratégia concertada de capacitação poderia ter na instituição.

3.6 SUSTENTABILIDADE

A avaliação analisou as medidas tomadas de forma a garantir a sustentabilidade das acções, a adequação das metodologias e tecnologias à apropriação por parte dos actores moçambicanos e o desenvolvimento de capacidades locais. A sustentabilidade foi analisada de acordo com as seguintes preocupações:

- *Que medidas foram tomadas para assegurar a sustentabilidade técnica, financeira, económica e institucional de cada um dos eixos estratégicos inscritos no PIC?*
- *Foi aplicada a metodologia/tecnologia adequada e garantida a sua apropriação?*
- *Houve desenvolvimento das capacidades locais?*

3.6.1. Análise geral

Sustentabilidade em termos gerais

Existem ainda muitas áreas onde a autonomia dos intervenientes na cooperação e a sustentabilidade dos seus projectos podem ser melhoradas. Embora esta perspectiva de continuidade e sustentabilidade tenha sido introduzida ao nível da concepção dos projectos – e mesmo em certas áreas chave, como a formação e capacitação –, ela é ainda dificilmente avaliada. Algumas das áreas-chave do PIC prevêem uma maior visibilidade dos resultados e a verificação da sua sustentabilidade num período de tempo mais alargado – como a capacitação e a educação. Muito assentes numa perspectiva de longo prazo, constata-se que a maior parte das intervenções da CP tem como base a sustentabilidade dos projectos e dos seus resultados, embora possam ser apoiados alguns projectos de menor duração e com menor possibilidade de replicação dos resultados a longo termo.

3.6.2. Sustentabilidade no eixo I Capacitação Institucional

Apreciação global

A sustentabilidade das acções de capacitação institucional está ligada ao próprio objectivo do desenvolvimento de capacidades que é "contribuir para que os países iniciem e reforcem processos de mudança sustentáveis e que promovam objectivos de desenvolvimento numa base cada vez mais auto-suficiente". Assim, os critérios de impacto e sustentabilidade estão intrinsecamente ligados.

O desafio da sustentabilidade é considerável tendo muitos dos projectos internacionais falhado. Em última análise, a sustentabilidade só será assegurada quando o Estado tiver capacidade financeira para financiar o seu próprio processo de desenvolvimento e seja capaz de o fazer sem projectos externos. Deste ponto de vista, a sustentabilidade das acções é baixa, já que ainda não está criada a capacidade endógena de mudança a nível das organizações em que a CP intervém.

Pode acrescentar-se que o facto de muitos projectos não estarem integrados nos esforços internacionais diminui a sua probabilidade de influenciar as organizações e de serem sustentáveis. Contribui igualmente para isso o facto de os projectos nesta área não estarem alinhados com as boas práticas internacionais, que retiram a ênfase da formação pessoal, para integrarem também a transformação organizacional, e do ambiente em que estas se inserem (estruturas de poder e influência e instituições), o que é tido internacionalmente como um modelo que contribui para uma maior sustentabilidade.

No entanto, há outros princípios e instrumentos para conferir sustentabilidade aos projectos que a CP tenta incorporar sendo o mais importante de todos a apropriação, já previamente analisado. Outro princípio é a inserção dos projectos nas políticas nacionais e o diagnóstico aprofundado e conjunto das necessidades. Além disso, foram desenvolvidas estratégias para assegurar a capacidade dos beneficiários de continuarem os projectos, através, por exemplo, da formação de formadores que assegurem a replicação das acções de formação, do apoio a instituições nacionais de formação, de acções baseadas na partilha de experiências e na resolução conjunta de problemas.

Outro passo no sentido de maior sustentabilidade é o aumento do **Apoio Programático** que se verificou durante o período de vigência deste PIC. Os apoios financeiros são transferidos directamente para o Orçamento de Estado, assegurando a apropriação e o uso dos fundos para levar a cabo o programa do Governo. A modalidade de apoio programático foi desenvolvida com o objectivo de devolver para Moçambique o controle do seu processo de desenvolvimento, contribuindo assim para o desenvolvimento sustentável das capacidades locais. No entanto, mesmo esta modalidade está dependente do financiamento internacional, e se não forem feitos planos para a retirada da comunidade internacional de Moçambique, as questões da dependência e da consequente insustentabilidade da ajuda internacional mantêm-se. Mas, não obstante as suas limitações e a reflexão que tenha de ser feita sobre os seus benefícios e impactos negativos não planeados, esta modalidade apresenta-se ainda como uma estratégia mais sustentável do ponto de vista do desenvolvimento de capacidades, em especial em termos de capacidades de gestão dos orçamentos. Assim, os esforços da CP neste sentido podem ser vistos como positivos no sentido de uma maior sustentabilidade. No entanto, Portugal utiliza ainda pouco esta modalidade e, no ano de 2010, não cumpriu os seus compromissos financeiros nem assumiu novos compromissos.

Medidas tomadas, metodologias e tecnologias utilizadas

Para assegurar a sustentabilidade dos projectos na área da Capacitação Institucional, as estratégias incluem o alinhamento com as políticas nacionais sectoriais, a identificação conjunta das necessidades e o planeamento conjunto e o investimento na formação de recursos humanos locais que possam assegurar a sustentabilidade dos projectos.

Uma das estratégias propostas é a de formação de formadores moçambicanos que possam assim assegurar a continuidade do programa de formação dentro das suas instituições. Cite-se o caso da Cooperação Técnico – Policial, projecto este que começou, numa primeira fase com formação básica e, numa segunda fase, desenvolveu uma estratégia de formação de formadores. Esta estratégica incluiu duas fases de execução: uma primeira fase em Portugal que consistiu na formação pedagógica de formadores e formação técnica especifica e uma segunda fase em Moçambique, em que houve um acompanhamento pelos formadores portugueses da execução das acções de formação pelos formandos. Esta estratégia teve alguns resultados positivos com acções de formação a serem levadas a cabo em Moçambique pelos formadores moçambicanos. No SENSAP, por exemplo, o projecto permitiu que o curso básico de formação de bombeiros, suspenso há vários anos, fosse retomado.

O apoio dado à escola da **polícia**, ACIPOL, através da permanência de formadores portugueses nesta escola (e que aliás se iniciou ainda antes dos projectos formais de Cooperação Técnica – Policial e, de certa forma esteve na génese desta cooperação) é também um exemplo de estratégias que garantem a sustentabilidade do projecto.

No entanto, estas estratégias têm limitações. A primeira, no caso da estratégia de formação de formadores, diz respeito à dificuldade de os formadores formados replicarem os seus conhecimentos, por vários motivos. Os constrangimentos podem ser a falta do material necessário para a demonstração, a falta de capacidade financeira da instituição para custear a organização de novos cursos ou a insuficiência dos conhecimentos adquiridos pelos formadores. O nível de conhecimento necessário e as capacidades necessárias para a replicação das acções de formação são mais elevados que a formação de base, requerem formação contínua e, mais importante, requerem a possibilidade de aplicar os conhecimentos na prática e tal nem sempre é possível. Já foi referido, no caso do apoio ao SENSAP, que para suprir a este problema, foi fornecido o material de desencarceramento necessário para que os bombeiros pudessem aplicar os seus conhecimentos. No entanto, a nível de outros serviços, não há o material necessário.

Mas, mais importante, no que respeita à sustentabilidade, é a sua integração com outros projectos, doadores e fontes de financiamento. No que respeita à cooperação na área da segurança, a Comissão Europeia delegou em Portugal, com base no reconhecido valor deste projecto, a cooperação nesta área. Isto assegurará a continuação do projecto com um aumento significativo de recursos.

No caso do **PICATFin**, a estratégia é combinar acções de formação com visitas de estudo mais aparentadas a *on-the-job training*, e acções de assistência técnica onde se tentam resolver problemas

práticos da instituição em conjunto. No entanto, existem vários constrangimentos que dificultam a sustentabilidade das acções. Salientam-se a fraca capacidade financeira global do projecto (que, contudo, não condicionou a realização dos objectivos propostos) e a curta duração das acções que não permitem que o projecto tenha um potencial efeito transformador duradouro a nível da instituição, embora tenham sido assim concebidas pelo projecto e o projecto apenas se tenha iniciado em Setembro de 2009. Além disso, este projecto começou um pouco à margem das iniciativas internacionais, e nomeadamente dos Fundos Comuns. A não participação de Portugal nos Fundos Comuns dificulta a participação na definição das políticas sectoriais e, como tal, torna mais difícil assegurar a sustentabilidade das acções.

3.6.3. Sustentabilidade no eixo Desenvolvimento Sustentável

Apreciação global

A sustentabilidade constitui uma preocupação central de todos os projectos deste eixo e em muitos casos estes procuram assegurar através de acções de formação para o exterior e da prestação de serviços à comunidade (PENSAS e CEC da Gorongosa) a sustentabilidade das acções que desenvolvem. Noutros casos (projectos culturais do CCM e do pólo da Beira) a sustentabilidade é parcialmente garantida através de apoios (mecenato) e da criação de sinergias com associações culturais moçambicanas. Todavia, um conjunto de factores já referenciados no ponto anterior (impacto), nomeadamente a inexistência de metas de implementação e indicadores quantificados para este eixo e para as áreas estratégias que nele são incluídas, da mesma forma que dificulta avaliação do seu impacto em termos globais, impede uma análise em termos da sustentabilidade dos resultados que possam ter sido obtidos ao nível do eixo. Opta-se assim por fazer uma análise da sustentabilidade por projecto tendo em conta os dados disponíveis em cada caso.

Medidas tomadas, metodologias e tecnologias utilizadas

Em relação ao Programa de **Bolsas**, central na área estratégia da Educação, não existem dados – bases de dados com informações sobre o percurso estudantil dos estudantes, dados relativos a taxas de retorno dos estudantes e informações relativas ao seu percurso profissional após a formação – que permitam avaliar a sua sustentabilidade. Porém as preocupações de sustentabilidade estão presentes nos critérios de selecção dos bolseiros nomeadamente na opção de atribuir bolsas nas áreas consideradas prioritárias para o desenvolvimento de Moçambique e na prioridade de atribuição de bolsas em Portugal (neste caso essencialmente de pós-graduação) a estudantes com um vínculo laboral. Por último, o aumento de número de bolsas internas elimina, por si, o problema da "fuga de cérebros"[45] pois não há "o perigo" de os estudantes não regressarem e, simultaneamente, contribui para apoiar o sistema universitário moçambicano que se encontra em grande expansão.

Em relação à opção política de atribuir bolsas internas importa aqui alertar para algumas questões. Por um lado estas bolsas dificilmente vão contribuir para as mudanças qualitativas que o ensino superior (e de um modo geral todo o sistema educativo) moçambicano carece (Noa, 2010) contribuindo, pelo contrário para perpetuar os baixos níveis de qualidade existentes. Por último, e segundo as informações das entrevistas, e em virtude dos problemas da qualidade do ensino superior moçambicano e do "valor" que, em termos de mercado de emprego (nacional e internacional) é atribuído ao local da formação, para os estudantes, as bolsas internas não são uma alternativa às bolsas para estudar fora de Moçambique e muitos tentam, segundo as informações disponíveis, por todas as vias e através de diferentes cooperações, ir estudar fora de Moçambique, surgindo a África do Sul e o Brasil como destinos referenciados para tal e em alternativa a Portugal.

[45] Segundo as informações colhidas em entrevistas o problema da "fuga de cérebros", que à partida inviabiliza a sustentabilidade dos apoios através de bolsas de estudo para o estrangeiro, não se coloca em relação aos moçambicanos que estudam em Portugal pois grande parte regressa após a conclusão do seu curso a Moçambique.

A sustentabilidade do projecto do **Ensino Técnico Profissional** é possibilitada através da autonomia financeira e administrativa das escolas, da adequação dos programas às estruturas produtivas e empresariais das regiões onde se estas se inserem e da componente de produção que estas incluem e que possibilita a captação de alguns recursos materiais. Todo este sistema é coordenado pela Unidade Técnica de Apoio dirigida por um consultor português e a presença continuada deste no terreno tem contribuído para assegurar a crescente sustentabilidade do projecto. O projecto conta desde recentemente com uma nova estrutura, as ELIDEP. O trabalho que estas equipas desenvolvem proporciona um conjunto de apoios que visa, entre outros propósitos, a sustentabilidade destes estabelecimentos. Para além destes aspectos, este projecto tem tido a preocupação de formar docentes e gestores, alguns destes em estágios e formações em escolas profissionais portuguesas. A sustentabilidade desta formação em Portugal está garantida através de um contrato onde os formandos se comprometem no regresso a retomarem as suas actividades nas escolas do Ensino Técnico Profissional em Moçambique.

A sustentabilidade dos projectos de cooperação **inter-universitários** é gerada pela própria formação que estes projectos promovem. Por exemplo, o apoio à licenciatura de Direito na UEM em Maputo terminou por esta instituição ter conseguido ao longo dos anos do projecto formar os recursos humanos necessários a leccionação deste nível de ensino. Da mesma forma, e como já mencionado, a Faculdade de Economia da UEM não solicitou para 2010 a cooperação de professores portugueses nas áreas da Micro e da Macroeconomia por já haver professores moçambicanos que leccionam essas cadeiras.

A preocupação de sustentabilidade também está presente no projecto **Pensas@Moz** que ao longo do tempo capacitou professores e coordenadores moçambicanos do projecto, quer através de formações em Moçambique, quer através de estágios e formações em Portugal. Para além deste aspecto, os Centros prestam serviços à comunidade (nomeadamente no Centro da Beira foram já realizados alguns cursos) conseguindo através destes angariar recursos que permitem cobrir algumas das despesas. As questões que a sustentabilidade deste projecto coloca prendem-se com os problemas já mencionados no ponto anterior, nomeadamente de dificuldades técnicas da ligação à internet em alguns centros, do elevado preço destas ligações e de o rácio professor /aluno não permitir uma aplicação directa da aprendizagem. Por último a sustentabilidade deste projecto também está dependente de este conseguir a curto prazo a articulação dos sistemas de formação que desenvolve com o sistema nacional de formação de professores e a certificação dos cursos pelo Ministério da Educação de Moçambique.

A sustentabilidade das actividades **culturais** também coloca alguns problemas, nomeadamente na cidade da Beira onde existe maior dificuldade em arranjar apoios e patrocínios. O director do pólo da Beira referiu na entrevista que as empresas com participação portuguesa nesta cidade preferiam apoiar actividades desenvolvidas por instituições moçambicanas e que, para além de alguns patrocínios das Linhas Aéreas de Moçambique (LAM) e de hotéis e restaurantes traduzidos em descontos de viagens, estadia e alimentação, as inúmeras tentativas feitas neste sentido não tinham tido sucesso, havendo que estudar outras alternativas para obter financiamentos.

Em virtude da sua recente inauguração ainda é cedo para avaliar a sustentabilidade do projecto do **Centro de Educação Comunitária do Parque Nacional da Gorongosa** inserido na Área de Intervenção IV - Desenvolvimento Sócio-comunitário. No entanto, convêm aqui registar que as preocupações de sustentabilidade a vários níveis são intrínsecas a todo este projecto e aos objectivos e resultados que este pretende atingir. A sustentabilidade ambiental do Centro ficou acautelada pelo estudo de impacto ambiental que foi realizado antes da construção do CEC e pelas técnicas e materiais de construção utilizados na sua edificação (o sistema de captação de água das chuvas, a utilização de energia solar e de materiais locais na construção são exemplos disso). Paralelamente este Centro tem por objectivo promover acções de Educação Comunitária que visam a sustentabilidade ambiental de todo o ecossistema do parque e o desenvolvimento sustentado das comunidades residentes nas zonas vizinhas. A articulação das actividades do CEC com as estratégias de desenvolvimento em curso nos diferentes sectores (educação saúde, ambiente, agricultura, florestas, fauna) ao nível provincial e distrital é outro elemento gerador da sustentabilidade dos resultados e, por último, este Centro também prevê a geração de recursos através do aluguer dos seus espaços de forma a garantir alguma autonomia financeira que permita cobrir parte das despesas inerentes ao seu funcionamento.

Em alguns sectores, como nos projectos desenvolvidos pelo **Ministério do Trabalho e da Solidariedade** (Mães de Mavalane, Casa do Gaiato, Escola Profissional do Mumemo), a participação financeira directa nos projectos por parte das instituições apoiadas bem como os diversos esquemas de co-financiamento por parte do Estado moçambicano de determinadas despesas e alocação de recursos (por exemplo, a colocação de professores e quadros e o respectivo pagamento de salários), têm contribuído para o fomento de uma lógica de sustentabilidade dos projectos, capacitação ao longo dos projectos e apropriação dos mesmos ao longo da sua execução. Ainda nesta lógica, grande parte dos projectos financiados por este ministério prevêem o desenvolvimento de actividades para a geração de receitas próprias (por exemplo, comparticipação das famílias, actividades produtivas e comerciais, etc.) e uma crescente contribuição da administração pública, o que permitiu a redução das comparticipações do ministério de 78% em 2009 para 55% em 2010 e, concomitantemente, uma maior autonomia e sustentabilidade dos mesmos.

Todos os projectos do eixo Desenvolvimento Sustentável que actuam nas áreas da Educação da Cultura, do Desenvolvimento Sócio-comunitário e da Gestão Sustentável dos Recursos Naturais, têm como preocupação o desenvolvimento das capacidades locais. Essa preocupação é central em todos os projectos da área da Educação através da formação de alunos e professores em diferentes níveis de ensino e da capacitação dos recursos humanos que colaboram nos projectos. A formação das comunidades em diferentes áreas é também, como já mencionado, uma componente essencial do projecto do CEC do parque da Gorongosa integrado na área do desenvolvimento sócio-comunitário. Ao longo deste relatório foram referidos os resultados e o impacto que os diferentes projectos têm a este nível bem como foram assinalados os casos em que este desenvolvimento das capacidades locais apresenta alguns problemas. Ao nível da **Cultura**, o desenvolvimento das capacidades locais que o IC-CCP de Maputo e pólo da Beira promovem é realizada de diferentes formas. Por um lado estes Centros apoiam a realização de iniciativas como sejam os Encontros da História e o Curso de Literatura ou concursos em várias áreas da literatura onde são atribuídos prémios, que visam directamente a formação, por outro realizam ocasionalmente a formação de documentalistas ou, os bolseiros do programa Fernão Mendes Pinto que trabalham nas bibliotecas dos Centros recebem formação em exercício e, por último, todas as acções culturais (exposições, palestras, lançamento de livros, encontros) que promovem, apoiam ou às quais de associam visam o desenvolvimento das capacidades artísticas e culturais locais pois possibilitam intercâmbios entre artistas e agentes culturais moçambicanos e a formação do público que participa nestes eventos.

Em relação às **ONG**, mais uma vez se coloca a questão relativa à curta duração de grande parte dos projectos que não possibilita o desenvolvimento de acções conducentes à sustentabilidade e apropriação dos resultados obtidos. Apenas nos casos das ONG cuja permanência no terreno é já de longa duração – em especial, quando associada a uma permanência de longa data numa determinada comunidade – são feitas referências a estratégias de saída e/ou de aumento das potencialidades locais com base nos resultados obtidos, facto este também identificado nos relatórios produzidos pelo IPAD em 2006 e em 2008.

3.6.4. Sustentabilidade no eixo III Cluster Ilha de Moçambique

Apreciação global

O Plano estratégico de Desenvolvimento da Ilha de Moçambique incorpora de forma transversal o conceito de sustentabilidade a diversos níveis, nomeadamente pelo facto de prever um conjunto de projectos no âmbito do desenvolvimento económico, promovendo a inclusão económica das populações. É importante, no entanto, compreender que o sucesso do PDIM está fortemente dependente de um complexo conjunto de pressupostos, quer a nível político, legal e financeiro o que, neste momento e devido ao impasse que se verifica, coloca em evidência o risco de o plano não chegar a ser executado ou perder a sua actualidade. Os pressupostos gerais identificados no PDIM para o sucesso da sua implementação são os seguintes:

- Consenso generalizado entre o poder político (central e local) e a comunidade de financiadores/doadores sobre o conteúdo, a forma e calendário de implementação do PDIM;
- Envolvimento directo da administração pública (central e local) e do poder local, bem como dos financiadores e da população abrangida (*stakeholders*), através dos seus representantes, na avaliação, monitoria e implementação do PDIM – só uma forte dinâmica de trabalho e de colaboração intra e inter-institucional permitirá um correcto e atempado aproveitamento de oportunidades e identificação e resolução de problemas;
- Disponibilidade efectiva do modelo global de financiamento, em particular a criação do Fundo Comum "Ilha de Moçambique" e da "Linha de Crédito Bonificada", bem como a existência de dotação adequada do OGE necessária para assegurar a participação pública em alguns projectos e nos custos de funcionamento corrente dos órgãos locais;
- Existência de segmentos da população receptivos à mudança e dispostos a ser um seu agente;
- Alargamento e reforço de competências e meios ao dispor do GACIM;
- Implementação efectiva e bem sucedida de alguns Programas/Projectos estratégicos, como sejam os Programas dos mini *clusters* Agro-Indústria e Turismo; os Programas de Preservação e Valorização do Património, nas suas diferentes componentes; os Programas de Requalificação e Protecção Ambiental, em particular a eliminação do fecalismo a céu aberto.

No caso da Vila do Milénio, a sustentabilidade está fortemente dependente da resolução de alguns dos constrangimentos chave identificados acima, nomeadamente do problema da água, e da implementação, ou não, do Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique, visto serem intervenções complementares, nomeadamente no que diz respeito ao objectivo de redução da população residente na parte insular do distrito.

Em relação ao problema da água, segundo as informações recolhidas está em curso um projecto da Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID) para melhorar o sistema de abastecimento de água no distrito da Ilha de Moçambique, incluindo as zonas mais povoadas da parte continental. O projecto, desenvolvido em conjunto com o Banco Mundial, foi aprovado em 2007 e estende-se até 2012, tendo um custo previsto de 30 milhões de dólares.

Em relação aos projectos de Capacitação Institucional, Assistência Técnica ao GACIM e Recuperação de Património – Museus da Ilha, a sua sustentabilidade é fragilizada pelo facto de não existirem, nas instituições em causa, colaboradores tecnicamente capacitados para dar continuidade às actividades tecnicamente mais complexas, como já foi referido anteriormente.

No caso do projecto Edição do desdobrável da Ilha de Moçambique não foi incorporada nenhuma vertente respeitante à sustentabilidade. Actualmente os exemplares que ainda restam são vendidos aos visitantes por diversas entidades e cidadãos, não estando prevista a sua reedição.

Medidas tomadas, metodologias e tecnologias utilizadas

No caso da elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique conclui-se que foi utilizada uma metodologia correcta na sua elaboração. Não foi no entanto, garantida nem suficientemente tida em conta a sua apropriação. As razões que justificam a sua não apropriação, como documento programático, pelo Governo de Moçambique não são claras. Não existe uma tomada de posição oficial por parte do mesmo sobre o assunto. No decorrer das entrevistas realizadas a diversos *stakeholders*, foram apontadas algumas razões que poderão justificar parte do impasse que se verifica, como a complexidade do documento, o facto de se terem realizado eleições em Outubro de 2009 (tornando a discussão do plano uma prioridade menor), ou o facto de o Ministério da Educação e Cultura se ter entretanto dividido, existindo neste momento um ministério para cada área.

Em relação aos projectos de capacitação institucional, Assistência Técnica ao GACIM e Recuperação de Património – Museus da Ilha, concluí-se que a colocação de agentes de cooperação nas instituições receptoras é adequada e útil. A apropriação do conhecimento não foi, no entanto garantida, uma vez

que as instituições em causa não possuem técnicos devidamente qualificados para assegurar parte dessa apropriação.

O projecto Vila do Milénio contribui efectivamente para o desenvolvimento das capacidades locais ao promover acções de formação a diversos níveis destinadas à população residente na vila e através do apoio que dá às iniciativas económicas da população, nomeadamente nas áreas da pesca, agropecuária e artesanato. Os projectos de Capacitação Institucional, Assistência Técnica ao GACIM e Recuperação de Património – Museus da Ilha, contribuem efectivamente para o desenvolvimento de capacidades locais dos colaboradores das respectivas instituições.

Contudo, não havendo participação nos projectos de reabilitação, coloca-se em causa a apropriação da estratégia desenvolvida por parte dos actores locais bem como a sustentabilidade das acções.

Caso o PDIM reúna as condições necessárias para ser implementado, nomeadamente a concretização dos pressupostos gerais identificados no documento, a sua efectiva implementação irá constituir um importante desafio para as capacidades do IPAD. Mesmo tendo em conta que a coordenação executiva da implementação do plano seja da responsabilidade do Estado moçambicano, provavelmente através do GACIM, o IPAD terá com certeza um papel decisivo em todo o processo como facilitador das condições necessárias à sua implementação. Por um lado é necessário garantir o financiamento da implementação e por outro proceder à operacionalização do plano. Quanto à exequibilidade destas duas etapas ainda subsiste um elevado grau de incerteza. Nomeadamente em relação a) à capacidade técnica da instituição que assumir a tarefa de coordenação da implementação. O plano aponta, como solução mais adequada, o fortalecimento e transformação do GACIM num organismo de programação e coordenação mas, ao mesmo tempo, o documento reconhece as fragilidades técnicas desta instituição, assim como a necessidade de clarificar as suas competências e quadro de relações institucionais; b) à vontade e capacidade do Estado moçambicano em financiar parte desta intervenção, via orçamento geral do Estado, tendo em conta as suas prioridades. A revisão do PARPA agendada para 2010 e a sua actualização num novo documento poderá indicar se existe, ou não, essa intenção.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A presente avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique 2007-2010[46], promovida pelo IPAD, foi conduzida por uma equipa externa durante o último ano de execução do Programa. Os seus objectivos foram conhecer o desempenho da Cooperação Portuguesa em Moçambique, apreciando a sua relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto. A avaliação centrou-se na identificação de lições aprendidas e na formulação de um conjunto de recomendações para a preparação do novo programa de cooperação. As principais conclusões e as recomendações que delas decorrem são aqui apresentadas.

4.1 Conclusões

4.1.1. O PIC Portugal-Moçambique

O PIC é o documento orientação da cooperação entre Portugal e Moçambique, estando enquadrado com as políticas Portuguesas e Moçambicanas. O seu objectivo global é contribuir para a redução da pobreza. Para tal, pretende alcançar três objectivos específicos: (1) apoiar a boa governação e reforçar as capacidades institucionais, (2) contribuir para a melhoria do sistema de ensino e (3) apoiar a descentralização através do desenvolvimento sócio-comunitário e do *cluster* de cooperação.

A estratégia da CP desenvolve-se em torno de 3 eixos: Capacitação Institucional, Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza e o *Cluster* da Ilha de Moçambique. Estes eixos são subdivididos, em 10 áreas de intervenção prioritárias. Do ponto de vista geográfico, o PIC actualmente em vigor apostou numa concentração em três províncias – Maputo, Sofala e Nampula.

A Cooperação Portuguesa é consubstanciada em projectos que se inscrevem dentro destes eixos e áreas de intervenção[47]. No total, o PIC integra 70 projectos[48] estando a maior parte deles inscritos no Eixo II, Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza. O PIC teve um montante financeiro indicativo para o período 2007-2009 de 42 milhões de Euros. De 2007 a 2009 foram utilizados 36,8 milhões de Euros. Se for incluído o ano de 2010, a estimativa é que o valor total se aproxime dos 50 milhões de Euros[49].

4.1.2. Relevância

O critério da relevância está ligado à identificação e resposta aos problemas e às necessidades de Moçambique e à adequação às políticas. A avaliação pretendeu avaliar em que medida o PIC responde às necessidades dos mais pobres, se é consistente com as prioridades dos governos moçambicano e português e ainda se está de acordo com as políticas europeias.

[46] Inicialmente estabelecido para o período 2007-2009, o programa foi estendido até 2010, pelo que as referências neste documento serão ao período 2007-2010.
[47] A lista dos projectos inscritos no PIC é compilada no Quadro Indicativo de Projectos.
[48] Esta avaliação debruçou-se sobre a CP em geral mas 22 projectos foram alvo de uma análise mais detalhada. A amostra inclui projectos distribuídos pelas várias áreas de intervenção e por várias entidades executoras, representando cerca de 60% do valor total do PIC. A lista destes projectos está disponível nos anexos.
[49] A análise detalhada da distribuição dos recursos financeiros é apresentada na análise da Eficiência

Conclusão 1. Adequação da estratégia portuguesa às necessidades dos mais pobres

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC 2007-2010) entre Portugal e Moçambique está alinhado, isto é, as suas áreas de intervenção coincidem, na maior parte, com o Programa de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) que define a estratégia de combate à pobreza do Governo Moçambicano. Pode dizer-se, portanto, que a estratégia da CP é relevante no sentido em que está organizada de forma a responder às necessidades dos mais pobres. A questão que este alinhamento coloca prende-se com o facto de o PARPA não reflectir exclusivamente os interesses do Governo e Sociedade Civil mas também os dos doadores. Para o Governo moçambicano o documento fundamental que orienta a sua politica e define as suas prioridades é o Plano Quinquenal do Governo (PQG) e a relação entre estes documentos ainda é alvo de discussões. Espera-se que esta questão seja resolvida no novo ciclo programático e que haja um maior alinhamento entre estes dois documentos com uma reorientação do PARPA para áreas que cubram o desenvolvimento económico e não só a redução da pobreza.

Conclusão 2. Alinhamento do PIC e dos projectos do PIC com as prioridades moçambicanas

No PIC 2007-2010 foi feito um grande esforço de alinhamento com as prioridades moçambicanas, tal como expressas no PARPA II. Os eixos do PIC coincidem em grande medida com os pilares do PARPA que são a Governação, o Capital Humano e o Desenvolvimento Económico. O eixo I, Capacitação Institucional, corresponde ao pilar da Governação e o eixo II, Desenvolvimento Sustentável e a Luta contra a Pobreza, corresponde ao pilar Capital Humano. O eixo III, Cluster da Ilha de Moçambique, contém componentes que correspondem aos três pilares do PARPA.

No entanto, em relação ao alinhamento identificaram-se algumas limitações:

- No eixo I, existem alguns projectos na área de Apoio à Administração Pública que não se enquadram em áreas centrais da Governação e cuja inclusão neste eixo deveria ser reapreciada. Ainda neste eixo, salienta-se o caso da Cooperação Técnico-Militar, que não está alinhada com o PARPA, não sendo uma componente dos planos de redução da pobreza. Se é verdade que esta área é uma prioridade do Governo moçambicano, estando alinhada com o seu Plano Quinquenal, é necessário explicitar a posição particular deste sector no contexto da cooperação.
- O eixo Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza é demasiado abrangente, funcionando como um "chapéu" onde quase tudo se pode incluir e que se confunde com o próprio PIC. Carece, portanto de melhor definição, nomeadamente no que diz respeito aos projectos das ONGD e da forma como se alinham às prioridades do PIC.
- No que concerne o eixo III do Cluster da Ilha de Moçambique, o alinhamento de alguns projectos, como os de reabilitação do património arquitectónico, não têm, quando tomados isoladamente, uma correspondência directa com PARPA. Todos eles contribuem para o desenvolvimento integrado da região e complementam o Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique (PDIM) mas essa relação nem sempre é explícita e carece de clarificação.

Conclusão 3. Participação de parceiros moçambicanos

Importa referir, antes de mais, algo que distingue a Cooperação Portuguesa das outras cooperações que é o facto de esta se basear no estabelecimento de relações bilaterais próximas entre ministérios homólogos e em contactos pessoais estreitos proporcionados, em muito, pela partilha de uma mesma língua. Este tipo de relações – que muitas vezes se prologam no tempo e têm raízes em memórias afins – constitui uma mais-valia para a CP, distinguindo-a e dando-lhe credibilidade a nível internacional e a nível do parceiro moçambicano.

De um modo geral, a CP tem vindo a reforçar o grau de participação que os actores moçambicanos têm no planeamento dos projectos e o acesso destes a toda a informação relativa aos mesmos. Por outro lado, em alguns casos, a CP está dependente das decisões políticas e de planeamento do Estado moçambicano que nem sempre correspondem à calendarização prevista pelo IPAD (como por exemplo no caso do PDIM ou do apoio através do PICATFin). Os ministérios moçambicanos são em

todos os casos envolvidos nos projectos. Ao nível das ONG é ainda referida uma maior participação dos beneficiários ao nível da implementação e revisão. Contudo, nem sempre os mecanismos que asseguram esta participação são potenciados – como é o caso das revisões anuais do PIC – e sistematizada a sua utilização, de forma a reforçar esta participação.

Conclusão 4. Adequação dos projectos face aos eixos prioritários

Como referido, nem todos os projectos que integram o PIC estão alinhados com este documento, embora tenham sido feitos esforços para que assim acontecesse. A Cooperação Portuguesa tem mais de 70 projectos inscritos no PIC com Moçambique, com múltiplos financiadores e entidades executoras, seguindo procedimentos e objectivos diferentes. É assim difícil assegurar o alinhamento com o PIC sobretudo nas áreas em que se concentram mais projectos. Cite-se o exemplo da área do Apoio à Administração do Estado onde foram incluídos projectos muito variados que nem sempre são em áreas centrais da Governação.

Esta avaliação concluiu também que a maioria dos projectos já existia antes da definição deste programa o que significa que não foram elaborados tendo como base o PIC. Se é verdade que foram abandonados alguns projectos na área da agricultura e da saúde, por essas áreas já não serem prioritárias neste PIC, ainda não houve uma verdadeira concentração de projectos.

Uma das recomendações da última avaliação é que "se passe da retórica da concentração à prática". Ora, apesar de as oito áreas prioritárias e os dois programas complementares do anterior PIC terem sido reduzidos a três Eixos Prioritários neste PIC, não houve uma significativa alteração nem do número de áreas em que Portugal intervém nem do número total de projectos em curso, como se pode verificar na tabela seguinte.

	2004 -2006	**2006-2010**
Eixos de concentração	Boa Governação Apoio Orçamental e Macro-Financeiro Cooperação Técnico-Militar Saúde Agricultura e Desenvolvimento Rural Educação Cultura Ambiente e Recursos Naturais Desenvolvimento Sócio-comunitário Mulher	**Eixo 1 Capacitação Institucional** Apoio à administração Justiça Apoio ao orçamento de estado Cooperação Técnico-Militar Cooperação na área da polícia e segurança **Eixo 2: Desenvolvimento Sustentável** Educação Cultura Gestão sustentável dos recursos naturais Desenvolvimento Sócio-comunitário **Eixo 3: Cluster Ilha de Moçambique**
Total projectos	**79**	**70**

Conclusão 5. Relevância dos projectos do eixo prioritário Capacitação Institucional

As intervenções da Cooperação Portuguesa no eixo da Capacitação Institucional são relevantes, especialmente as que estão ligadas a questões centrais da Governação (finanças, estatística, justiça e segurança, parlamento, etc.) e que se alinham claramente com as preocupações definidas por Moçambique em termos de redução da pobreza. Porém, o eixo perde coerência por incluir vários projectos dispersos em áreas menos prioritárias (o que não significa que estes outros projectos não sejam eles próprios relevantes ou que não se incluam noutras áreas). Para aumentar a relevância destas intervenções que têm como objectivo o desenvolvimento de capacidades estas devem ter cada vez mais em conta no seu planeamento as boas práticas existentes a nível internacional sobre cooperação técnica e desenvolvimento de capacidades.

Conclusão 6. Relevância dos projectos do eixo prioritário Desenvolvimento Sustentável

As intervenções da Cooperação Portuguesa no eixo do Desenvolvimento Sustentável são relevantes pois são definidas como áreas de intervenção prioritárias para a promoção do desenvolvimento sustentado e de combate à pobreza absoluta em Moçambique. Destacam-se, neste eixo, as orientações

de política de cooperação na área da Educação, considerada não só central em termos das necessidades do processo de desenvolvimento do país como em termos das competências específicas de Portugal.

Conclusão 7. Relevância dos projectos do eixo prioritário Cluster Ilha de Moçambique

Todos os projectos inseridos no eixo III são relevantes quando analisados dentro do conceito de desenvolvimento integrado da região que o *cluster* pretende implementar. No entanto, o período de vigência do PIC 2007-2010 correspondeu essencialmente à fase de planeamento do *cluster*, através da elaboração e apresentação pública do Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique (PDIM). A implementação do documento está, desde Fevereiro de 2009, dependente da sua apropriação pelo Governo moçambicano, encontrando-se neste momento num impasse de carácter político, cujas razões não são claras, visto não ter ainda existido uma tomada de posição oficial do Governo de Moçambique sobre esta matéria.

Os projectos neste eixo estão alinhados com o PIC na medida em que contribuem para o desenvolvimento integrado da Ilha de Moçambique, que é o objectivo da implementação de um *cluster* na região, e concretamente do PDIM. No entanto, os projectos que se enquadram numa lógica de preservação e promoção do património cultural, quando tomados isoladamente, não correspondem às prioridades moçambicanas.

4.1.3. Eficácia

Através deste critério, a avaliação pretendeu analisar em que medida os resultados do programa foram atingidos e em que medida estes resultados permitiram atingir os objectivos pretendidos.

Conclusão 8. Resultados alcançados pelos projectos

A análise dos resultados do PIC é necessariamente parcial porque os resultados dos diferentes projectos não são acompanhados sistematicamente, compilados e analisados de forma a dar uma visão conjunta dos resultados obtidos por todos os projectos. Assim, não se pode chegar a uma conclusão sobre a taxa de realização global das actividades nem sobre a realização dos objectivos.

Dada esta limitação, a análise dos resultados foi levada a cabo utilizando o mapa de execução financeira dos projectos. Este é o único documento que agrega os resultados de todos os projectos seguindo indicadores de execução financeira. No entanto, a execução financeira tem se ser analisada com precaução e combinada com informação sobre a execução física dos projectos. Taxas de execução financeiras elevadas podem simplesmente corresponder, como se verificou em casos pontuais, a situações de derrapagem orçamental.

Da análise do mapa de execução financeira dos projectos do PIC, concluiu-se que as taxas de execução financeira são mais elevadas do que no último PIC chegando quase aos 100%. Este aumento das taxas de execução está ligado ao facto de alguns dos projectos "problemáticos" do último PIC terem sido concluídos, como é o caso de certos projectos na área da Educação, que tinham taxas de execução muito baixas registando atrasos consideráveis na realização das actividades. Outros projectos, como alguns na área dos Recursos Naturais, com taxas de execução financeiras muito baixas, já não constam deste ciclo programático, melhorando assim os resultados globais de execução financeira. Além disso, as taxas de execução dos projectos que já tinham sido iniciados no anterior PIC também aumentaram, o que pode indicar uma melhoria na execução das actividades. Há, porém, ainda disparidades em relação aos vários projectos: oito projectos apresentam taxas de execução financeira inferiores a 50%, o que indica uma baixa taxa de realização das actividades; em relação a outros, os gastos ultrapassaram os valores orçamentados sem que necessariamente as actividades planeadas tenham sido concluídas.

Conclusão 9. Relação dos resultados com os objectivos do PIC e dos projectos

Não existindo ainda um sistema de acompanhamento sistemático de indicadores de objectivos, torna-se difícil avaliar em que medida os resultados obtidos pelos projectos contribuíram para alcançar os

objectivos. No entanto, da apreciação dos projectos seleccionados e das entrevistas realizadas pode concluir-se que vários dos projectos da CP apresentam resultados que contribuíram para alcançar os seus objectivos.

No Eixo I da Capacitação Institucional, embora haja uma grande disparidade entre os projectos, concluiu-se que os resultados alcançados são significativos e contribuíram para atingir alguns dos objectivos propostos. Em particular, vários projectos contribuíram para a formação de quadros técnicos em diversas áreas-chave para a Boa Governação Têm resultados mais visíveis os projectos que concentram maior volume de recursos financeiros, como o projecto da Cooperação Técnico-Policial em que os cursos de formação abrangeram cerca de 3.500 pessoas. Além de cursos de formação, foi ainda fornecido apoio a instituições de formação como a Escola da Polícia, ACIPOL, e a vários organismos para que ministrassem os seus próprios cursos de formação e foi feita formação de formadores em Portugal e Moçambique. No caso do PICATFin, além de cursos de formação, foram organizadas visitas de estudo para troca de experiências. Apesar das baixas taxas de execução no arranque e de uma série de limitações identificadas, os beneficiários concluíram que os resultados de muitas das acções de formações foram positivos, em particular aquelas que se baseavam na resolução de problemas comuns. Além disso, salienta-se que um dos aspectos positivos do PICATFin foi permitir a participação de Portugal em vários grupos de trabalho do Apoio ao Orçamento.

Neste eixo insere-se ainda a participação de Portugal no Apoio ao Orçamento, tal como a participação em dois Fundos Comuns, o da educação e o da estatística. Durante este PIC, o reforço dos recursos humanos no terreno permite uma participação efectiva de Portugal da estrutura de Apoio Programático (PAP). Além da participação nas estruturas de coordenação (Chefes de Missão, Chefes de Cooperação e Economistas), Portugal participa em vários grupos de trabalho nomeadamente o Grupo de Análise do Orçamento, Educação, Justiça e vários grupos relacionados com as finanças. Esta participação foi avaliada pelos parceiros como muito positiva, tendo beneficiado significativamente a imagem da CP, a sua credibilidade junto de outros doadores, e tendo também permitido ainda uma maior participação a nível da elaboração de políticas.

No Eixo II, Desenvolvimento Sustentável, as acções têm caminhado no sentido de uma maior integração com as estratégias do Governo, destacando-se os resultados obtidos pelo Ensino Técnico-Profissional, o programa de bolsas e a cooperação no domínio do ensino universitário. Outros projectos apresentam um conjunto de resultados considerados relevantes e importantes, sobretudo dada a sua interligação com outras componentes de desenvolvimento local, destacando-se os projectos do Ministério do Trabalho e da Segurança Social (MTSS), o Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado e o apoio à construção do Centro de Educação Comunitário do Parque Nacional da Gorongosa.

No Eixo III, Cluster Ilha de Moçambique, conclui-se que o período de vigência do PIC em análise correspondeu à fase de planeamento para a constituição do próprio *cluster*, o que não permite identificar resultados globais.

Conclusão 10. Acompanhamento e avaliação

Esta avaliação concluiu que, em termos de acompanhamento, se registaram melhorias significativas desde a última avaliação mas ainda há limitações. Neste PIC foi feito um esforço de definir uma Matriz de Intervenção onde fossem definidos mais claramente objectivos para cada eixo e objectivos globais do PIC. No entanto, foram detectados os seguintes problemas neste sistema:

- A Matriz necessita ser melhor organizada e os indicadores mais cuidadosamente seleccionados: não é claro que indicadores servem para cada eixo e como é que os resultados de cada eixo estão relacionados com o objectivo geral;
- Os objectivos do eixo do Desenvolvimento Sustentável não estão claramente definidos.
- Não foi definido um sistema de acompanhamento dos indicadores da Matriz de Intervenção, isto é, não foram definidas quais as fontes de informação, quem recolhe a informação e quem compila a informação relativa aos vários indicadores;

Vários documentos de projectos já seguem as regras de apresentação definidas pelo IPAD, sendo obrigados a apresentar um quadro lógico. Isto representa um progresso em relação ao ciclo programático anterior. No entanto, também a este nível foram detectados alguns problemas:

- O Quadro Lógico só existe para um número muito restrito de projectos; há projectos que não seguem o modelo do IPAD e que não definem objectivos específicos e globais.
- Nem sempre os objectivos específicos e globais estão bem definidos nem correspondem à área em que se inserem. O mesmo se verifica em relação aos indicadores de resultados;
- Só é compilada informação sobre os indicadores de execução financeira;
- A informação disponibilizada a nível de projecto não é compilada de forma a dar uma visão geral da taxa de execução dos resultados.

O acompanhamento dos projectos é feito com base na análise de relatórios dos projectos e em missões de acompanhamento ao terreno (efectuadas em 2006 e 2008). O acompanhamento é ainda efectuado no terreno pelo Conselheiro da Cooperação e de dois agentes da cooperação contratados para o efeito. A equipa é também apoiada por um estagiário do programa INOVMundus. A equipa funciona em estreita colaboração e partilha de informação com a sede. No entanto, este processo de seguimento não está adequadamente documentado, não fornecendo os elementos necessários à avaliação

Estão igualmente presentes no terreno recursos humanos afectos directamente a ministérios chave da cooperação (o Oficial de Ligação do MAI e a Gestora de Projecto do Ministério das Finanças e Administração Pública), que acompanham os projectos pelos quais são responsáveis. Os relatórios destes técnicos informam sobre os resultados alcançados e os constrangimentos na implementação dos projectos. No entanto, em relação à maioria dos projectos não existe este tipo de informação disponível.

De acordo com as recomendações da última avaliação do PIC, os PAC foram substituídos por *mid-term reviews* para evitar a negociação política anual. No entanto, a recomendação previa que o processo de revisão fosse efectuado de acordo com indicadores previamente estabelecidos. Na prática, o processo de revisão não foi documentado, passando-se para uma situação em que não há documentos que dêem conta de eventuais problemas ou modificações aos projectos ou procedimentos discutidos durante estas revisões.

Conclusão 11. Factores facilitadores e constrangimentos

A variedade de factores que condicionaram a execução das actividades e o cumprimento dos objectivos é elevada, destacando-se como factores facilitadores a integração dos projectos nos planos sectoriais do governo e a presença de agentes e responsáveis pelos projectos no terreno que asseguram relações de maior proximidade. Como constrangimentos destacam-se a pouca articulação entre os agentes da CP – o que poderia aumentar as sinergias – e a capacidade financeira reduzida da Cooperação Portuguesa.

Entre os factores facilitadores da eficácia das acções salientam-se ainda:

- A integração dos projectos nos planos sectoriais do Governo Moçambicano;
- A actuação em sectores onde existem poucos doadores (por exemplo o da segurança);
- A existência de um órgão de coordenação a nível dos ministérios em Portugal;
- A existência de recursos humanos na Embaixada de Portugal em Moçambique com responsabilidades diferenciadas ao nível da coordenação e acompanhamento dos projectos;
- A existência no terreno de outros recursos humanos com responsabilidades diferenciadas ao nível da coordenação e acompanhamento dos projectos com diversos tipos de enquadramento institucional;
- As relações bilaterais próximas entre ministérios homólogos e os contactos pessoais estreitos. Este tipo de relações constitui uma mais-valia para a CP, distinguindo-a das outras cooperações mais institucionais, dando-lhe credibilidade a nível internacional e a nível do parceiro moçambicano;

Entre os constrangimentos, salientam-se:

- A dispersão, que se continua a verificar, em termos de áreas e de tipos de projectos, e que constitui um obstáculo à coordenação e complementarização eficaz das acções da Cooperação Portuguesa;
- A falta de concentração e dispersão de meios que afecta resultados;
- A multiplicidade de actores portugueses que faz com que a coordenação da CP seja muito difícil e dificulta a possibilidade de concentração em áreas estratégicas;
- As relações institucionais entre os actores (portugueses) da CP são fracas. Os organismos têm as suas estratégias próprias e podem ver a tentativa de coordenação como uma diminuição da sua autonomia;
- A pouca partilha de informação entre os actores portugueses da CP e pouco debate sobre a CP;
- Os fracos sistemas de seguimento e avaliação da Cooperação Portuguesa, sobretudo no que respeita aos indicadores de resultados;
- Os projectos da CP são menos avultados em termos financeiros em relação aos dos outros doadores.

Conclusão 12. Eficácia dos projectos do eixo prioritário Capacitação Institucional

Em termos de realização das actividades, as intervenções portuguesas neste eixo apresentaram melhores resultados do que no PIC anterior. No entanto, continua a haver disparidades entre os projectos, alguns ainda revelando baixas realizações das actividades. A cooperação Técnico-Militar e Técnico-Policial, por exemplo, apresentam taxas de execução por volta dos 100% e uma rigorosa execução orçamental. Noutras áreas como a Justiça, as taxas de execução são mais baixas situando-se por volta dos 70%. Como factores de sucesso destacam-se um engajamento de longo prazo baseado em relações de confiança e a presença de um representante da parte portuguesa no terreno que permite um custeamento realístico das acções. Os constrangimentos a nível do Apoio ao Orçamento são as tensões no grupo dos doadores e a burocracia associada à estrutura dos parceiros de apoio programático. Saliente-se ainda que Portugal não efectuou o pagamento em 2010 e ainda não assinou novo Memorando de Entendimento com Moçambique, o que deveria ter sido feito também em 2010.

Conclusão 13. Eficácia dos projectos do eixo prioritário Desenvolvimento Sustentável

Dentro do conjunto de projectos avaliados dentro do eixo Desenvolvimento Sustentável e em função dos dados obtidos pela avaliação, conclui-se que os resultados alcançados foram, de uma forma geral, positivos ao longo dos anos de vigência deste PIC. Contudo, subsistem dificuldades na apreciação dos resultados em relação aos objectivos dos projectos – excepto no caso dos projectos geridos pelo MTSS – dada a falta de implementação de um sistema global de monitorização e acompanhamento. Devido à diversidade dos projectos incluídos neste eixo são múltiplas as situações e factores que condicionaram o cumprimento dos objectivos. Nomeadamente, o projecto Pensas@Moz, embora centrado na formação de professores de Matemática e de Língua Portuguesa e no Ensino Experimental das Ciências, esteve condicionado pela disponibilidade de acesso à Internet no país já que esta é uma mais-valia para o funcionamento dos centros Pensas.

Conclusão 14. Eficácia dos projectos do eixo prioritário Cluster Ilha de Moçambique

O conceito de *cluster* de cooperação visa concentrar actividades e recursos com o objectivo de aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa. No entanto, no período em análise não foi iniciada a implementação do projecto estratégico, que constitui o *cluster*, nem existiram esforços de mobilização ou coordenação dos projectos que estão a decorrer no terreno. Tais acções não foram sequer planeadas ou orçamentadas. Visto que a fase de implementação do *cluster* não foi iniciada, conclui-se que não existiram quaisquer ganhos de eficácia na Cooperação Portuguesa provenientes do conceito.

O projecto Vila do Milénio do Lumbo contribuiu para o desenvolvimento integrado da comunidade através da concretização de diversas actividades nas áreas de geração de rendimento, assistência técnica e formação, saúde e educação. No entanto, conclui-se igualmente que existem constrangimentos de base que afectam fortemente a capacidade do projecto atingir os seus objectivos de forma plena. Estes constrangimentos prendem-se, de forma resumida, com a insalubridade da água

na localização escolhida, a fraca qualidade dos solos para a prática da agricultura, a quantidade insuficiente de recursos técnicos qualificados, o fraco acompanhamento técnico disponibilizado à equipa de terreno, a inexistência de um documento de projecto, as falhas detectadas no processo de monitorização e avaliação das actividades e no sistema de disponibilização de fundos.

Nos projectos de capacitação Institucional, como é o caso do GACIM e Recuperação do Património – Museus da Ilha, a presença dos técnicos foi considerada extremamente útil e valiosa em ambas as instituições. Mas a eficácia de tais intervenções é, em parte, limitada pelo facto de não existirem nas instituições funcionários com capacidade técnica para receber e perpetuar o conhecimento técnico em causa. Tal facto tem fortes implicações para a eficácia e sustentabilidade da intervenção.

4.1.4. Eficiência

O critério de eficiência pretende analisar de que forma os recursos disponíveis (financeiros, humanos, materiais) foram mobilizados para atingir os objectivos esperados.

No que respeita a eficiência do PIC 2007-2010, conclui-se que se fizeram esforços em termos de reestruturação dos eixos de intervenção da cooperação e realocação de recursos financeiros, no reforço dos recursos humanos e na melhoria de instrumentos de gestão e acompanhamento dos projectos.

Contudo, em relação aos recursos financeiros disponíveis, constata-se que, em relação a outros doadores, Portugal é um doador pequeno e que, além disso, os recursos financeiros escassos são muito repartidos, dando lugar a uma profusão de projectos com fracos recursos financeiros, tornando-se assim mais difícil atingir os objectivos. Além da dispersão, constata-se também a falta de ligação entre os projectos e os intervenientes da CP. Em alguns casos observa-se uma falta de coordenação dos intervenientes da CP com o IPAD, o que levanta problemas à organização da Cooperação Portuguesa e impede a criação de sinergias que poderiam melhorar a forma como os recursos são usados. Além disso, como identificado na avaliação do PIC 2004-2006, este facto transmite uma ideia de descoordenação da CP para outros doadores e parceiros moçambicanos. Outra das limitações identificada está relacionada com a própria organização interna do IPAD e diz respeito à dispersão da responsabilidade dos vários projectos que se realizam em Moçambique por várias unidades orgânicas.

Conclusão 15. Recursos humanos

São vários os intervenientes que executam o PIC em Moçambique sendo eles, o IPAD, que é o órgão coordenador da CP e também é responsável pelo financiamento e gestão de projectos; vários ministérios sectoriais e institutos e organizações da sociedade civil.

Ao nível do IPAD, a distribuição e divisão de responsabilidades que se verifica entre os vários departamentos e respectivas hierarquias em termos da Cooperação Portuguesa com Moçambique – distribuição geográfica (por países) sectorial (bolsas) ou por tipo de actor da cooperação (ONG), por exemplo – pode contribuir para uma difícil identificação de responsabilidades ao nível do planeamento, execução e monitorização dos projectos.

O Conselheiro da Cooperação e os dois técnicos do IPAD em Moçambique representam importantes mudanças qualitativas na coordenação e no acompanhamento das acções no terreno introduzidas na vigência deste PIC e a sua integração na Embaixada cria possibilidades de partilha de informação sobre os diferentes projectos. A sua contratação vem responder a uma das recomendações feitas na última avaliação que indicava que a Embaixada não dispunha de Conselheiro da Cooperação desde Junho 2004 e não dispunha de nenhum Técnico da Cooperação desde Maio de 2005. Contudo, continua a ser evidenciada a necessidade de assegurar uma presença mais regular e sistemática no terreno de forma a poder acompanhar mais de perto o número elevado de actividades em curso no âmbito da cooperação. Os recursos humanos no terreno ainda são manifestamente insuficientes para assegurar o grau de participação que Portugal deveria ter (e preconizado nos documentos da Estratégia de Cooperação) enquanto membro activo da comunidade de doadores em Moçambique.

Conclusão 16. Recursos financeiros

Os recursos financeiros estão distribuídos pelos três eixos prioritários do seguinte modo: Capacitação Institucional (43%); Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza (53%); Cluster da Ilha de Moçambique (3%).

A distribuição dos recursos disponíveis por áreas de intervenção é congruente com a aposta de Portugal na cooperação nas áreas da Educação e da Capacitação e a contribuição para o FASE reforça esta orientação

Contudo, no que respeita ao volume de recursos financeiros, Portugal foi classificado, até recentemente, um dos doadores mais pequenos no conjunto dos parceiros de desenvolvimento em Moçambique. Este facto, combinado com a profusão de projectos, retira dimensão e impacto à CP. Este aspecto vem chamar a atenção para a necessidade de concentração dos projectos e de uma maior participação no apoio orçamental e nos fundos sectoriais.

No entanto a recente inclusão de Linhas de Crédito Concessionais na APD a Moçambique fez Portugal passar de "pequeno" a "grande" em termos de parceiros ao desenvolvimento. As Linhas de Crédito terão assim um impacto na avaliação da Cooperação Internacional Portuguesa como um todo e poderão distorcer algumas avaliações sobre a CP. Como exemplo disso, o facto de o último relatório preliminar do CAD já mencionar o facto das Linhas de Crédito serem ajuda ligada, o que vai contra o consenso internacional que é de desligar a ajuda, conduzindo a uma avaliação negativa da CP. Analistas em Moçambique criticam também a ajuda ligada mas, acima de tudo, o facto de a sociedade civil não ter acesso a informação sobre estas Linhas de Crédito. O IPAD também não é consultado em relação aos projectos que são financiados. Contudo, a selecção dos projectos onde são aplicados os fundos destas Linhas de Crédito é feita por Moçambique, após consulta a um grupo de trabalho que inclui um elemento designado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal

Conclusão 17. Procedimentos para elaboração de projectos, financiamento e execução

Em termos de procedimentos e regras de financiamento da cooperação, regista-se uma evolução desde o último ciclo programático nomeadamente através da elaboração de normas para a apresentação, selecção e financiamento de projectos de cooperação. Foram igualmente introduzidas alterações aos critérios de selecção/elegibilidade dos projectos (focados na qualidade dos projectos) e normas de funcionamento dos projectos (formulário comum) existindo uma grelha de avaliação para apreciação dos projectos. Todos estes procedimentos contribuem para uma maior eficiência global. No entanto, estas normas são seguidas sobretudo pelos projectos que apresentam candidatura ao financiamento do IPAD. Os projectos dos outros intervenientes e com outras fontes de financiamento, não seguem ainda todos estas normas.

O seguimento destas regras por todos os projectos levaria a um melhor planeamento dos projectos com definição dos resultados esperados, objectivos a alcançar e indicadores. Esta uniformização também permite melhorar o seguimento e a avaliação. No entanto, a simples existência de documentos de projecto, não é suficiente. Até agora não existe um sistema global de acompanhamento que permita ter uma visão geral da medida em que as actividades e os objectivos estão a ser cumpridos.

4.1.5. Coordenação e complementaridade

A avaliação integrou a análise da cooperação e complementaridade entre os diversos agentes da Cooperação Portuguesa e da forma como o PIC foi articulado com as acções de outros doadores, nomeadamente membros da União Europeia

Conclusão 18. Coordenação entre os actores da CP

No terreno, há pouca coordenação entre os actores da CP, com interlocutores, estratégias de implementação e procedimentos administrativos diferentes. Esta situação torna-se difícil de gerir para o Governo moçambicano e dá uma imagem de descoordenação perante os doadores internacionais.

Além disso, o consenso internacional é que intervenções dispersas nos países terceiros têm impactos negativos e, como tal, a comunidade internacional comprometeu-se, através de vários documentos, a

aumentar a coordenação das suas intervenções. Portugal também assumiu compromissos neste sentido, tendo o reforço do papel coordenador do IPAD sido definido como um dos objectivos fundamentais do programa do Governo. A tarefa é difícil dado o grande número de actores envolvidos e o grau de autonomia financeira de alguns deles.

Conclusão 19. Articulação com outros actores

Importa destacar como factor positivo da CP em Moçambique neste período de vigência do PIC, reflexo das abordagens "bi-multi", o estabelecimento de parcerias institucionais com organizações multilaterais. Neste aspecto salienta-se a colaboração com o PNUD (agência que promove o projecto Vilas do Milénio no Cluster Ilha de Moçambique); a ligação da Cooperação Técnico-Policial a uma parceria com a USAID; as contribuições de Portugal através dos *trust funds* para o BAD, PNUD, UNIDO, UNESCO e para o Fundo Global Saúde do Banco Mundial. Salienta-se ainda o projecto de cooperação policial em cooperação delegada da UE que está em preparação para o próximo ciclo programático e, por último, a parceira com a OIT por parte do MTSS. Apesar de teoricamente as abordagens "bi-multi"serem um ponto a valorizar, é também importante compreender que estas acarretam uma complexa carga ao nível da articulação entre actores que, não estando suficientemente definidas, podem ter consequências negativas ao nível da eficácia e eficiência das intervenções. Da informação recolhida pela avaliação, este é o caso, por exemplo nas intervenções que envolvem o PNUD e a UNESCO, onde se registam falhas ao nível da comunicação e articulação entre *stakeholders*

A articulação com o Governo moçambicano é assegurada através da formulação conjunta do PIC e dos acordos entre ministérios sectoriais. Contudo, em algumas áreas há ainda constrangimentos que condicionaram a execução de algumas das propostas do PIC, como seja a aprovação do PDIM por parte do governo moçambicano.

A CP está ainda activamente envolvida nos esforços internacionais de coordenação da ajuda em Moçambique e de alinhamento com os sistemas moçambicanos. Este esforço de coordenação revela-se quer na participação de Portugal nos grupos de trabalho do apoio orçamental (Finanças, Justiça, Educação), quer pelo apoio orçamental prestado a Moçambique e ainda pela adesão de Portugal em 2008 ao Fundo de Apoio para o Sector da Educação (FASE) e a partir de 2009, pelo apoio dado ao Fundo Comum da Estatística.

4.1.6. Impacto

Com a avaliação do impacto pretende avaliar-se os impactos mais alargados registados na sociedade moçambicana em resultado da Cooperação Portuguesa.

Conclusão 20. Impacto dos projectos e do programa

Este critério, é sempre difícil de avaliar mas a análise fica ainda mais limitada dadas as próprias limitações do sistema de acompanhamento e avaliação dos projectos. Para se avaliar o impacto tem antes de mais de ter-se uma visão agregada dos resultados dos projectos da CP e da medida em que os objectivos específicos foram atingidos. Com base nesta análise, poder-se-ia tentar avaliar a contribuição do PIC para a transformação da sociedade moçambicana mas dadas as limitações de informação disponível, torna-se difícil fazê-lo. As conclusões apresentadas nesta análise são, portanto, parciais.

A um nível global, o objectivo do PIC é contribuir para a redução da pobreza. No período em análise constata-se que houve progresso em Moçambique ao nível de vários indicadores da pobreza. Os dados do recente inquérito às famílias, que é a fonte de informação do governo para a medição da pobreza, indiciam que houve progressos no sentido da redução da pobreza, embora estes não tenham sido tantos como os projectados pelo PARPA. Além disso, foi registada também uma tendência para o aumento das disparidades sociais. O Governo de Moçambique e os doadores estão a levar a cabo uma avaliação do impacto PARPA II nos últimos quatro anos que poderá dar mais respostas sobre a redução da

pobreza em Moçambique. O abrandamento no decréscimo da pobreza pode travar a progressão em relação aos Objectivos do Milénio.

Outro aspecto que contribui para a análise do impacto é a análise do impacto do apoio orçamental. Em Moçambique, como em outros países, os doadores têm vindo a mudar a forma como intervêm, transferindo os seus recursos do apoio a projectos para o apoio directo ao orçamento, com o objectivo de aumentar a eficácia da ajuda. Porém, desde 2009 que houve tensões entre os doadores e o Governo devido às críticas à governação política e económica moçambicana. Estas críticas põem em causa, de certa forma, a eficácia desta modalidade e os impactos da ajuda internacional a Moçambique. Apesar de, na avaliação conjunta feita à implementação do PARPA em 2010, serem salientados progressos no sentido do cumprimento dos objectivos de redução da pobreza, os doadores começam a questionar os impactos produzidos pelo apoio orçamental. No entanto, na análise desta crise é necessário também ter em consideração que a crise financeira e as mudanças políticas na Europa também concorrem para uma retracção dos doadores em relação ao apoio orçamental a Moçambique.

Ao nível dos projectos, destaca-se o reconhecimento de maiores e mais visíveis impactos dos projectos de duração alargada e a indicação de impactos substanciais em termos da capacitação institucional e da educação/formação.

A investigação de terreno e a análise dos estudos de casos permitiu identificar, a nível dos eixos de intervenção, impactos positivos da CP em Moçambique. Os impactos são mais evidentes nos casos de projectos que concentram maiores recursos financeiros e que se estendem já por um período considerável de tempo. No caso da Cooperação Técnico-Policial, por exemplo, a escala dos resultados permite inferir que o programa teve impacto ao nível da capacitação das instituições e contribui para apoiar o processo de boa governação. As entrevistas confirmaram mudanças na organização das instituições, com a adopção de procedimentos diferentes, a contribuição para a criação de novas unidades ou a elaboração de planos de formação onde estes não existiam.

No sector da Educação, são salientadas as falhas ao nível do sistema de acompanhamento que impedem de medir com algum grau de precisão a sua contribuição para as carreiras profissionais ou o efeito multiplicador na sociedade. No entanto, pode dizer-se que os projectos contribuíram para a melhoria da formação tendo, por exemplo, apoiado vários estudantes através de bolsas de estudo. O projecto do Ensino Técnico-profissional também tem tipo impactos positivos na sociedade reconhecendo uma avaliação externa que há "uma evolução positiva das taxas das conclusões dos cursos (…), uma valorização das aprendizagens (…) qualidade na formação" e que as opiniões recolhidas no terreno e junto das entidades empregadoras foram positivas e a procura de técnicos formados pelas escolas é significativa. A cooperação inter-universitária levou à qualificação de um corpo docente, em diversas áreas centrais e prioritárias para Moçambique, permitindo às universidades moçambicanas leccionarem as formações com progressiva autonomia. Em relação à cultura destaca-se um impacto positivo dos centros culturais nas cidades respectivas, atraindo um número muito satisfatório de públicos e tendo efeitos multiplicadores na vida cultural de Moçambique e nos diversos agentes culturais moçambicanos.

Também no âmbito dos projectos de desenvolvimento integrado, é reconhecida a sua capacidade de produzir mudanças significativas ao nível local e em termos de desenvolvimento. No projecto do Parque Nacional da Gorongosa, foram detectados impactos positivos, quer em termos da adesão das populações às iniciativas promovidas, quer em termos de sensibilização para as questões ambientais.

No âmbito do eixo III – Cluster da Ilha de Moçambique é importante referir as limitações causadas pelos constrangimentos operacionais verificados no projecto Vila do Milénio e que têm logicamente consequências ao nível do impacto do projecto.

4.1.6. Sustentabilidade

A avaliação pretendeu analisar em que medida os resultados positivos do programa poderão continuar após a conclusão do projecto. A sustentabilidade avalia a sustentabilidade financeira mas também se foram tomadas medidas de forma a garantir a sustentabilidade das acções e em que medida é que as

metodologias e tecnologias usadas favorecem a apropriação por parte dos actores moçambicanos e o desenvolvimento de capacidades locais.

Conclusão 21. Sustentabilidade e dependência externa

Em última análise, a sustentabilidade só será assegurada quando o Estado tiver capacidade financeira para financiar o seu próprio processo de desenvolvimento e for capaz de o fazer sem projectos externos. Deste ponto de vista, a sustentabilidade das acções é baixa, já que Moçambique é fortemente dependente da ajuda externa. Este é um problema que transcende obviamente a CP mas é uma preocupação que deve ser integrada no planeamento das acções, definindo-se uma "exit strategy"

A nível da capacitação institucional, ainda não está criada a capacidade endógena de mudança a nível das organizações em que a CP intervém e não existe capacidade financeira para continuar as acções caso se verifique uma saída da CP. Noutros países com os quais Portugal coopera (como Angola ou Timor), a participação dos parceiros é maior. Note-se, no entanto, que algumas das intervenções já levaram ao estabelecimento de cursos de formação planeados e ministrados por Moçambique, o que faz prever a replicação dos efeitos.

Conclusão 22. Medidas tomadas, metodologias e tecnologias utilizadas

Para além da questão de fundo acima mencionadas, existem outros princípios e instrumentos para conferir sustentabilidade e que a CP tenta incorporar nos seus projectos. Um desses princípios essenciais para a sustentabilidade é a apropriação, que decorre da participação dos beneficiários nos projectos. Já ficou demonstrado que a maioria dos projectos da CP se baseia neste princípio. Outros princípios, também incorporados em vários projectos são a inserção dos projectos nas políticas nacionais e o diagnóstico aprofundado e conjunto das necessidades.

Em vários projectos, foram desenvolvidas estratégias para assegurar a capacidade dos beneficiários de continuarem os projectos. Salienta-se por exemplo, a formação de formadores para assegurar a replicação das acções de formação; o apoio a instituições nacionais de formação ou a formação de professores que permite às universidades moçambicanas leccionarem as formações com progressiva autonomia; as acções baseadas na partilha de experiências e na resolução conjunta de problemas.

Outro dos instrumentos que também foi concebido com vista a assegurar maior sustentabilidade do apoio internacional foi o apoio orçamental. Indirectamente, este instrumentos, por reforçar as capacidades do Estado na gestão do seu próprio orçamento e dos seus projectos, também pode ser visto como um instrumento que contribui para a sustentabilidade. Neste sentido, o aumento do apoio programático de Portugal a Moçambique que se verificou durante o período de vigência deste PIC é um contributo para uma maior sustentabilidade das acções. No entanto, a experiência do apoio programático alerta para o facto de que esta modalidade da ajuda também comporta em si muitos problemas, podendo até ter o efeito negativo de causar ainda mais dependência.

Em termos de áreas específicas de actuação da Cooperação Portuguesa, destacam-se as potencialidades de replicação de resultados e impactos dos projectos nas áreas da educação e da formação bem como da capacitação institucional, que aliás fundamentam a aposta portuguesa. Também em relação aos projectos integrados de desenvolvimento local se verifica o desenvolvimento de instrumentos e metodologias de actuação que se centram sobre a sustentabilidade dos projectos, a sua apropriação e o desenvolvimento de mecanismos que assegurem a sua continuidade.

Conclusão 23. Sustentabilidade projectos do eixo prioritário Capacitação Institucional

Do ponto de vista da criação de capacidades endógenas de mudança a nível das organizações moçambicanas em que a CP intervém, pode-se considerar que a sustentabilidade não está assegurada. No entanto, foram desenvolvidas estratégias para garantir a capacidade dos beneficiários de continuarem os projectos, como sejam a formação de formadores, o apoio à organização de cursos de formação, o apoio a escolas de formação, o fornecimento de equipamentos para assegurar que a formação pode ser replicada, etc. Outro passo no sentido de maior sustentabilidade é o aumento do Apoio Programático, e apesar das questões que se levantam em relação a esta modalidade, pois

favorece o desenvolvimento de capacidades do Estado, em especial em termos de capacidade de gestão do seu orçamento e das políticas, programas e projectos do Governo.

Conclusão 24. Sustentabilidade projectos do eixo prioritário Desenvolvimento Sustentável

A sustentabilidade constitui uma preocupação central de todos os projectos deste eixo e em muitos casos estes procuram assegurar através de acções de formação para o exterior e da prestação de serviços à comunidade (PENSAS e CEC da Gorongosa) a sustentabilidade das acções que desenvolvem. Noutros casos (projectos culturais do IC-CCP de Maputo e do pólo da Beira) a sustentabilidade é parcialmente garantida através de apoios (mecenato) e da criação de sinergias com associações culturais moçambicanas. Todavia, devido a um conjunto de factores já referenciados no ponto anterior (impacto), nomeadamente a inexistência de metas de implementação e indicadores quantificados para este eixo e para as áreas estratégias que nele são incluídas, da mesma forma que dificulta avaliação do seu impacto em termos globais, impede uma análise em termos da sustentabilidade dos resultados que possam ter sido obtidos ao nível do eixo.

Conclusão 25. Sustentabilidade projectos do eixo prioritário Cluster da Ilha de Moçambique

A avaliação concluiu que o período de vigência do PIC 2007-2010 correspondeu à fase de planeamento para a constituição do *cluster*, através da elaboração e apresentação do documento Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique (PDIM). No período referido não foi iniciada a implementação do *cluster*, nem existiram esforços de mobilização ou coordenação dos projectos que foram efectivamente implementados no terreno. Tais acções não foram sequer planeadas ou orçamentadas.

A viabilidade do projecto de implementação de um *cluster* de cooperação na Ilha de Moçambique está dependente de um complexo conjunto de pressupostos a nível político, legal e financeiro, descritos em detalhe no próprio PDIM. Neste momento, dado o impasse que se verifica desde Fevereiro de 2009 ao nível da apropriação do PDIM como documento programático do governo de Moçambique e ao facto de ainda não se ter iniciado a mobilização das restantes condições necessárias para que o projecto avance, existe um elevado risco do plano não chegar a ser executado ou perder a sua actualidade.

É fundamental que o governo de Moçambique se pronuncie oficialmente sobre o interesse e a sua disponibilidade para apoiar este projecto. Tendo em conta que já está a decorrer o planeamento para o próximo ciclo programático de CP em Moçambique, torna-se prioritário aferir se existem ou não condições para avançar com o projecto, nomeadamente se este é relevante para o Governo de Moçambique e se é possível reunir as condições necessárias ao seu financiamento.

4.2 Recomendações

Nesta secção apresentam-se as recomendações que derivam das principais conclusões da avaliação. A relação entre as recomendações e as conclusões estão indicadas entre parêntesis).

As recomendações podem dividir-se em grandes grupos que são os seguintes:

(1) Melhorar os instrumentos de planeamento da CP

(2) Aumentar a coordenação entre actores

(3) Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação

(4) Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre a cooperação internacional

(5) Melhorar aspectos organizativos

4.2.1. Melhorar os instrumentos de planeamento da CP

Este primeiro grupo inclui várias recomendações que têm como objectivo melhorar os instrumentos de planeamento da Cooperação Portuguesa em Moçambique.

Recomendação 1. Analisar os novos desafios para Moçambique em termos de desenvolvimento *(baseada na conclusão 1 da relevância)*
Na elaboração do novo PIC é necessário estar atento às transformações rápidas que podem ocorrer na sociedade moçambicana e às mudanças de prioridades do Governo e do seu relacionamento com a comunidade internacional e também nas reivindicações dos mais pobres. A formulação do novo PIC deve ter em especial atenção os dados mais recentes relativamente à pobreza no país e as prioridades estabelecidas pelo governo moçambicano, nomeadamente o maior enfoque previsível no crescimento económico. Em particular, deve ter-se em conta na elaboração do novo PIC, não só o PARPA mas o Plano Quinquenal do Governo (PQG) que, segundo o próprio governo é o documento que melhor define as suas prioridades. Note-se que este documento é apresentado ao Parlamento enquanto que o PARPA não é.

Recomendação 2. Melhorar o PIC para que possa cumprir melhor o seu papel como documento estratégico orientador da Cooperação Portuguesa *(baseada na conclusão 4 da relevância)*
Foram feitos muitos progressos em relação ao Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique, que segue agora a estrutura orientadora definida pela UE. No entanto, ainda há progressos a fazer para melhorar este documento. Salienta-se:

- Uma justificação mais aprofundada da escolha de certos eixos prioritários e das áreas de intervenção em detrimento de outros;
- Revisão das áreas de intervenção dos eixos: quatro das áreas correspondem a projectos únicos. Como tal levanta-se a questão da pertinência desta divisão;
- Revisão do eixo II dado a sua abrangência ser demasiado grande;
- Uma definição mais clara dos conceitos fundamentais por eixo de intervenção e das boas práticas pelas quais os projectos se devem orientar (ex: desenvolvimento de capacidade, integração nas políticas e planos sectoriais);
- A identificação mais clara dos objectivos gerais e específicos de cada eixo para os quais os projectos devem contribuir;

- A identificação de indicadores que permitam o seu acompanhamento. Neste PIC há uma desarticulação entre o texto e os objectivos e indicadores definidos na matriz de intervenção que deve ser corrigida no próximo ciclo programático[50].

Em relação a esta recomendação ver também a recomendação 30.

Recomendação 3. Elaborar "planos de pormenor" que acompanhem o PIC *(baseada na conclusão 2 da relevância)*
Como o próprio IPAD reconhece (IPAD 2006b), o PIC é um quadro geral de acção que deveria ser completado por outros documentos que dessem conta das formas possíveis de operacionalização dos projectos nas áreas de intervenção prioritárias tendo em conta a identificação das necessidades locais. Embora já existam alguns estudos nesse sentido, estes são feitos a partir de casos muito concretos e não abrangem ainda grandes sectores ou temas transversais. Recomenda-se assim a elaboração de planos de pormenor sectorial detalhados em relação às necessidades de um determinado sector ou área geográfica em Moçambique (por exemplo, a identificação das necessidades do sector da Educação em Moçambique; ou a identificação das necessidades ao nível da acção social na província de Sofala; ou ainda os tipos de bolsas que o IBEM considera relevantes). Estes não serão prescritivos mas sobretudo informativos, permitindo melhorar o planeamento e execução dos projectos.

Recomendação 4. Elaborar "documentos orientadores" ou manuais de boas práticas *(baseada na conclusão 20 do impacto)*
O IPAD já elaborou uma série de documentos orientadores de entre os quais de destacam as linhas de orientação em relação ao Desenvolvimento de Capacidades. Este exemplo pode ser seguido para outros sectores ou temas (cooperação técnica, participação, coordenação, etc.). Mesmo ao nível do Desenvolvimento de Capacidades, as linhas de orientação existentes podem complementar-se com outros documentos, como por exemplo, uma matriz de auto-avaliação. Estes documentos devem permitir operacionalizar os conceitos e as boas práticas internacionais e fornecer linhas de orientação para a elaboração de projectos que permitam melhorar o seu impacto.

Recomendação 5. Elaborar políticas que insiram os projectos em perspectivas de longo prazo *(baseada na conclusão 21 da sustentabilidade)*
Complementar o PIC com políticas de cooperação sectoriais de longo prazo que possam servir de base para a elaboração de projectos. Recomenda-se, por exemplo, que Portugal elabore uma política de cooperação ao nível do Ensino Superior e da Investigação Cientifica de médio ou longo prazo que, valorizando as mais-valias que Portugal já detém neste sector e as suas vantagens competitivas, responda às necessidades contemporâneas de Moçambique em termos de formação avançada e investigação.

4.2.2. Aumentar a coordenação entre actores

Este segundo grupo de recomendações inclui várias recomendações que têm como objectivo aumentar a coordenação entre os vários actores da Cooperação. Esta é uma área crítica a melhorar na CP. Como foi verificado, a CP têm um número elevado de projecto, já tendo havido recomendações na última avaliação (avaliação do PIC 2004-2006) no sentido de aumentar a concentração de projectos.

No entanto, além de diminuir o número de projectos, o problema da concentração pode abordar-se de outra perspectiva, incentivando-se a coordenação. Antes de mais, é necessário respeitar a lei relativamente à obrigatoriedade de parecer prévio do IPAD para os projectos de desenvolvimento (ver abaixo). Por outro lado, é necessário que seja assegurada a implementação de mecanismos de coordenação entre os vários projectos.

[50] Ver as recomendações sobre acompanhamento e avaliação para mais detalhes sobre estas componentes.

4.2.2.1. Aumentar a coordenação entre actores portugueses

Recomendação 6. Aplicar os instrumentos legais relativos ao parecer prévio do IPAD *(baseada na conclusão 18 da coordenação)*
A lei estipula que é uma atribuição do IPAD "emitir parecer prévio vinculativo sobre os programas, projectos e acções de cooperação para o desenvolvimento, financiados ou realizados pelo Estado, seus organismos e demais entidades públicas" (Decreto-Lei nº 120/2007). É imperativo que este instrumento legal seja aplicado para garantir a coordenação da Cooperação Portuguesa.

Recomendação 7. Fortalecer a coordenação entre o IPAD e os outros intervenientes na CP *(baseada na conclusão 4 da relevância)*
Recomenda-se que haja esforços no sentido de reforçar o papel coordenador do IPAD, através da concentração de recursos financeiros e de competências. Neste sentido, recomenda-se também uma maior divulgação da importância do papel do IPAD em Portugal (junto dos ministérios), das suas competências e, acima da tudo, das responsabilidades da Cooperação Portuguesa a nível internacional que determinam a absoluta necessidade de coordenação.

- Recomenda-se ainda uma análise ao trabalho da Comissão Interministerial da Cooperação para identificar as medidas que se poderiam tomar para melhorar o seu funcionamento no sentido de facilitar o papel coordenador do IPAD.
- Os vários intervenientes na CP também são responsáveis por envidar esforços no sentido de coordenar as suas acções com o IPAD. Este esforço de coordenação implica: planear e implementar projectos que estejam alinhados com o PIC; planear os projectos em coordenação estreita com o IPAD e seguindo as normas definidas por este organismo para apresentação de projectos; pedir parecer prévio ao IPAD sobre os projectos; fornecer atempadamente as informações sobre os projectos ao IPAD, de acordo com os seus requisitos; participar nos fóruns e actividades organizadas pelo IPAD.
- A nível da selecção dos projectos da ONG, devem ser atribuída maior ponderação aos projectos que se concentram nas áreas prioritárias do PIC.

Recomendação 8. Estabelecer mecanismos de planeamento conjunto do PIC *(baseada na conclusão 18 da coordenação)*
O processo de planeamento do PIC, embora considere as intervenções de vários actores da CP, reflectindo no seu texto as preocupações de alguns deles, ainda não desenvolveu mecanismos que estabeleçam um processo de planeamento inclusivo. Recomenda-se, em particular, a inclusão neste processo dos intervenientes da CP em Portugal, das estruturas do terreno em Moçambique e de representantes da sociedade civil bem como um envolvimento da parte moçambicana. Este processo contribuiria para uma maior coerência entre os projectos e a estratégia da CP e permitiria ao IPAD indicar aos parceiros as orientações em termos de cooperação sectorial e geográfica.. Esta recomendação mantém-se desde a última avaliação não tendo sido registados progressos significativos neste domínio.

Recomendação 9. Estabelecer mecanismos de coordenação dos projectos dentro de cada área de intervenção *(baseada na conclusão 18 da coordenação)*
Recomenda-se que se analisem formas de coordenar os projectos que se incluem dentro de uma mesma área de intervenção ou que tenham elementos transversais em comum. Pode considerar-se, por exemplo, a criação de estruturas de coordenação por área de intervenção e/ou eixo do PIC. Citando apenas um exemplo, na área do ensino superior, onde há vários projectos e intervenientes, poderiam ser estabelecidos mecanismos de coordenação entre eles que permitissem a troca de informação, a criação de sinergias e a elaboração de estratégias comuns.

Recomendação 10. Melhorar a articulação entre os departamentos do IPAD com responsabilidades em relação a Moçambique *(baseada na conclusão 15 da eficiência)*
A distribuição e divisão de responsabilidades que se verifica no IPAD entre os vários departamentos e respectivas hierarquias em termos da Cooperação Portuguesa com Moçambique – distribuição geográfica (por países), sectorial (bolsas) ou por tipo de actor da cooperação (ONG), por exemplo,

contribuem que a informação referente a Moçambique esteja espartilhada. Recomenda-se a criação de sistemas de partilha de informação que permitam detectar duplicações de acções ou potencializar, através da sua agregação, resultados dispersos por projectos específicos (nomeadamente em termos do apoio à formação/bolsas de estudo). O mapeamento das acções, bem como dos seus resultados e a partilha interna desta informação compilada (e sua actualização constante) possibilitariam uma visão mais clara quer dos projectos em curso quer das respectivas áreas responsáveis.

Recomendação 11. Coordenação quanto às Linhas de Crédito concessionais portuguesas a Moçambique *(baseada na conclusão 1 da relevância)*
Para assegurar a coerência das políticas, deve haver uma articulação entre as linhas de crédito concessionais e a cooperação portuguesa. Recomenda-se, portanto que o IPAD seja consultado em relação a estas linhas, as suas características e os projectos contemplados. Recomenda-se ainda que haja uma divulgação ampla sobre as características destas linhas e projectos financiados (nomeadamente, à sociedade civil) e, finalmente que sejam conduzidos estudos sobre os potenciais impactos destas linhas de crédito a nível social e económico em Moçambique que sejam resultado de projectos e acções concretas.

4.2.2.2. Aumentar a coordenação e o alinhamento com Moçambique

Em relação à coordenação e ao alinhamento, uma recomendação é que todos os projectos se insiram dentro das políticas e plano sectoriais do governo. Mais ainda, devido ao número elevado de projectos e actividades associadas, recomenda-se que seja preparada informação compilada por sector para periodicamente informar os ministérios moçambicanos sobre a CP.

Recomendação 12. Integração dos projectos nos programas estratégicos sectoriais existentes *(baseada nas conclusões da relevância)*
Esta avaliação constatou que alguns projectos não estão bem inseridos dentro de políticas do Governo de Moçambique. Recomenda-se que os projectos identifiquem as políticas e planos do Governo no seu sector e que se inscrevam claramente dentro destes planos e dentro das estruturas governamentais existentes.

Recomendação 13. Reforçar a coordenação com as instituições moçambicanas *(baseada na conclusão 3 da relevância)*
Neste ponto recomenda-se que Portugal continue a desenvolver esforços de coordenação com as instituições moçambicanas responsáveis (Ministérios e Direcções Gerais) pelos vários sectores onde actua. Recomenda-se uma discussão mais intensa com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação sobre a estratégia bilateral portuguesa, envolvendo-o mais activamente no seu planeamento e acompanhamento. Note-se que Moçambique tem feito esforços, nomeadamente através da elaboração de uma Politica de Ajuda para definir prioridades e modalidades de intervenção da cooperação internacional.

Em relação à Educação, área prioritária para Portugal e com uma profusão de projectos, recomenda-se que a atribuição dos fundos do próximo PIC seja coordenada também com a Direcção Nacional de Planificação e Cooperação do Ministério da Educação de Moçambique de forma a garantir, quer um maior alinhamento com os objectivos do Plano Estratégico da Educação, quer uma diminuição de programas paralelos. Ainda no sector da Educação recomenda-se, para os casos onde tal ainda não acontece, que sejam desenvolvidos esforços no sentido da articular as formações ministradas por projectos financiados pela CP com os sistemas moçambicanos de formação visando esta articulação igualmente a creditação dessas formações pelo Ministério da Educação de Moçambique. O mesmo se aplica à necessidade acima referida de o IBEM definir o tipo de bolsas que são mais relevantes.

Ao nível dos parceiros Moçambicanos recomenda-se que haja um esforço no sentido de melhorar a coordenação entre MINEC e Ministérios Sectoriais.

Recomendação 14. Melhorar a informação disponível sobre as actividades da CP em Moçambique com vista a facilitar a cooperação entre as partes *(baseada na conclusão 3 da relevância)*

Portugal tem um grande número de pequenos projectos e, como tal, torna-se difícil para os parceiros moçambicanos, nomeadamente a nível ministerial, acompanhar a implementação de todos eles. Recomenda-se assim:

- A preparação de Pontos da Situação Sectoriais para manter os Ministérios Sectoriais moçambicanos melhor informados sobre os projectos. Esta recomendação aplica-se especialmente à Educação;
- A elaboração de um documento compilando os dados básicos sobre a cooperação Portugal-Moçambique que permita às diversas entidades interessadas ter um panorama das actividades em curso e entidades envolvidas. Este documento poderia, ainda conter informação sobre possibilidades de colaborações e apresentação de novas propostas em áreas que o IPAD considere relevantes;
- À semelhança do que tem vindo a ser realizado com *Os Dias do Desenvolvimento* em Portugal, o IPAD poderia também promover ou ajudar a promover em Moçambique acções de divulgação das actividades em curso no terreno, não necessariamente com a mesma dimensão mas focando nas actividades em Moçambique.

Recomendação 15. Melhorar a divulgação do programa de bolsas em Moçambique *(baseada na conclusão 3 da relevância)*

Recomenda-se uma atenção particular na divulgação das candidaturas a bolsas e que esta tenha em conta as dificuldades de acesso aos media em muitas zonas do país. Por exemplo, os esforços de disseminação da informação sobre as candidaturas às bolsas deveriam estender-se para atingir um maior número de cidades e, se possível, cobrir todas as províncias de Moçambique; as informações relativas aos processos de candidatura para obtenção das bolsas poderiam ser disponibilizadas para os órgãos de comunicação social provinciais e distritais (nomeadamente as rádios locais que têm maior audiência) e para todos os actores da Cooperação Portuguesa que estão inseridos em projectos ao nível da Educação e nos diferentes níveis de ensino, de forma a garantir uma maior divulgação e um equilíbrio de oportunidades ao nível do país.

4.2.2.3. Aumentar a coordenação com os actores internacionais

Em relação à coordenação com os outros actores internacionais, recomenda-se que para cada área e projecto, haja um mapeamento detalhado dos outros doadores e também uma análise das suas estratégias de cooperação. Neste âmbito, a participação activa na estrutura de apoio ao orçamento, apesar de todos os problemas que se avizinham ao seu funcionamento, é muito importante para a demonstrar o empenho de Portugal de cumprir os compromissos internacionais assumidos. Isto é muito importante para a credibilidade da CP junto dos outros parceiros do desenvolvimento.

Recomendação 16. Mapeamento dos doadores e dos seus projectos em Moçambique de modo a identificar oportunidades de coordenação e complementaridade *(baseada na conclusão 19 da coordenação)*

Esta avaliação constatou que o mapeamento dos doadores não é feito sistematicamente para todos os projectos e que alguns se desenvolvem à margem dos esforços internacionais. Deve fazer-se um mapeamento detalhado (i) dos doadores que actuam no sector e (ii) dos projectos dos doadores existentes (através da base de dados ODAMOZ[51] e consulta com outros doadores sobre acções presentes e futuras). Isto permite não só melhorar o enquadramento do projecto mas também explorar oportunidades para coordenação com outros doadores.

Recomendação 17. Reforçar a participação portuguesa na estrutura dos Parceiros de Apoio Programático e cumprir os compromissos financeiros *(baseada na conclusão 19 da coordenação e na conclusão 21 da sustentabilidade)*

[51] A base de dados ODAMOZ contêm muita informação mas esta necessita ser trabalhada para se obter a informação relevante para diferentes áreas de intervenção e projectos

A cooperação internacional em Moçambique está organizada em torno da estrutura dos Parceiros de Apoio Programático. Embora a modalidade de Apoio ao Orçamento possa vir a enfraquecer, é importante que Portugal participe activamente nessas estruturas e que os esforços desenvolvidos no último PIC sejam continuados pois isso influencia a credibilidade da CP no terreno. O aumento da participação não significa somente um aumento dos recursos financeiros canalizados através desta modalidade mas também significa apoiar e reforçar a participação de Portugal na Estrutura de Apoio ao Orçamento (agentes da cooperação nos grupos de trabalho, reuniões dos Chefes da Cooperação, dos Chefes de Missão e Economistas).

A qualidade da equipa técnica, assim como a continuidade do seu trabalho, são elementos fundamentais para assegurar que os grupos de trabalho possam funcionar melhor e fornecer a Moçambique apoio técnico de qualidade. Por outro lado, a credibilidade da participação portuguesa requer também cumprir atempadamente os compromissos assumidos: os atrasos nos pagamentos prejudicam significativamente a imagem da cooperação portuguesa e de Portugal.

Outra das estratégias para aumentar a participação nesta estrutura seria através da realização de acordos de cooperação delegada. Outros parceiros demonstraram disponibilidade para entrar em acordos deste tipo.

Recomendação 18. Redefinir os indicadores de desempenho dos parceiros de apoio ao orçamento
(baseada na conclusão 19. da coordenação)

Esta recomendação aplica-se tanto ao Governo de Moçambique como aos outros doadores e à comunidade internacional. Os indicadores de desempenho usados para avaliar os parceiros no apoio programático são baseados no pressuposto de que o apoio orçamental é a modalidade mais eficaz. Dessa forma, penalizam países que, como Portugal, privilegiam a abordagem por projectos. Porém, pode ter-se uma abordagem por projectos e ainda assim ter projectos mais ou menos eficazes. Recomenda-se que se comece a trabalhar num conjunto de indicadores para a matriz de avaliação do desempenho dos parceiros que dêem conta da eficácia da ajuda através da modalidade de projectos, i.e., que permitam saber como é que um doador que dá a sua ajuda através de projectos pode ser mais ou menos eficaz.

4.2.3. Melhorar os sistemas de acompanhamento e avaliação

Este conjunto de recomendações diz respeito à melhoria dos sistemas de acompanhamento e avaliação.

Um sistema de acompanhamento e avaliação é constituído por várias componentes que se articulam entre si de modo a permitir que se vá recolhendo e analisando informação sobre os projectos da CP. Neste momento, estas componentes ainda não existem todas. Como tal, o conjunto de recomendações que aqui se fazem vão no sentido de desenvolver cada uma destas componentes para permitir a construção de um sistema de acompanhamento completo.

O sistema de acompanhamento não deve ser rígido nem baseado simplesmente em indicadores quantitativos. Deve permitir principalmente que as observações sobre projectos (que já são, em grande parte, feitas pelos executores do projecto no seu dia-a-dia, que são feitas durante as várias missões de acompanhamento, durante o seguimentos feitos pelos técnicos, em Portugal e em Moçambique ou ainda nas reuniões de revisão) sejam recolhidas e analisadas de maneira mais sistemática. Pretende-se o desenvolvimento de um sistema "ligeiro", adaptado à realidade do terreno, e equilibrado em termos de exigências de recolha de informação e que não ponha em causa a eficácia dos projectos, permitindo a recolha de informações que poderão mais tarde ser usadas na avaliação, nomeadamente na avaliação do impacto dos projectos.

Tal sistema só pode ser construído em participação com todos os intervenientes da CP e implementado numa perspectiva experimental. Isto é o modelo deverá ir sendo adaptado de acordo com a experiência da prática no terreno.

4.2.3.1. Melhorar os sistemas de acompanhamento

Recomendação 19. Melhorar a Matriz de Intervenção do PIC *(baseada na conclusão 10 da eficácia)*
Um dos componentes chave do sistema de acompanhamento é a Matriz de Intervenção. Recomenda-se que a Matriz de Intervenção do PIC defina de forma clara os objectivos dos eixos estratégicos e das áreas prioritárias de intervenção e respectivos indicadores. Deve definir igualmente metas a atingir. Os indicadores para os objectivos globais e específicos do PIC também precisam de ser melhor definidos e organizados de forma mais clara na matriz.

A definição clara destes elementos facilitaria a necessária relação entre o PIC e os projectos que o operacionalizam e possibilitaria a articulação dos objectivos dos projectos às áreas e ao eixo onde se integram. Da mesma forma, permitiria aferir se os resultados e impactos dos projectos estão a contribuir para os objectivos gerais que a CP pretende atingir ao nível da sociedade moçambicana.

Recomendação 20. Elaborar um "Quadro Lógico" (ou instrumento semelhante) para todos os projectos *(baseada na conclusão 10 da eficácia)*
Todos os projectos devem conter um quadro lógico com a correcta identificação de resultados, objectivos e indicadores e quem recolhe dados para os indicadores e quais são as fontes de informação a utilizar. Estes quadros têm de estar harmonizados com a Matriz de Intervenção do PIC de modo que os seus objectivos contribuam para os objectivos da área de intervenção, do eixo e do PIC. Poderia prever-se a organização de sessões de trabalho temáticas sobre a definição de objectivos e indicadores de acordo com a Matriz de Intervenção do PIC. A construção destes quadros exigiria uma adaptação aos diversos tipos de projectos e às características/capacidades organizativas dos executores, tendo em conta igualmente a necessidade de não sobrecarregar os implementadores e os técnicos envolvidos na sua análise e compilação com mais procedimentos.

Recomendação 21. Melhorar a definição dos indicadores de impacto dos projectos *(baseada na conclusão 20 do impacto)*
Esta recomendação está relacionada com a recomendação anterior mas vem insistir na necessidade de se definirem indicadores de impacto nos Quadros Lógicos dos projectos de forma a poder avaliar-se o impacto. Citando como exemplo a Capacitação Institucional, deveriam definir-se indicadores que permitissem determinar de que modo as instituições se estão a transformar. No eixo do Desenvolvimento Sustentável, refiram-se os indicadores de impactos em termos da formação, das bolsas e do desenvolvimento local/integrado.

Recomendação 22. Documentação de suporte idêntica para todos os projectos *(baseada na conclusão 10 da eficácia e na conclusão 17 da eficiência)*
Tal como sugerido na última avaliação e também nas auditorias do Tribunal de Contas, foram definidas regras para a apresentação e aprovação de projectos, bem como para a implementação dos mesmos de forma a melhorar a sua programação, o acompanhamento e a avaliação. É necessário que estas normas sejam respeitadas por todos os intervenientes.

À semelhança do que já acontece com os projectos co-financiados pelo IPAD, recomenda-se que todos os projectos e programas de cooperação, independentemente da entidade executante, tenham documentos de suporte e de acompanhamento. Esta recomendação dirige-se de forma concreta a todos os organismos do Estado português que desenvolvem acções de cooperação com Moçambique. Vários organismos desenvolvem acções de cooperação em Moçambique que, embora estejam enquadradas nas estratégias políticas ou planos de actividades gerais dos respectivos organismos, não têm um documento de programa ou projecto específico de suporte, sendo por isso difícil fazer uma avaliação do seu impacto e assegurar que o papel de coordenação e gestão da Cooperação Portuguesa por parte do IPAD seja consolidado.

A recomendação também se estende ao próprio IPAD e ao Programa de Bolsas que apoia e que igualmente carece de documento base de suporte. Seria importante que este programa definisse de forma clara os objectivos, as actividades, os indicadores de resultado e as metas a atingir e que se

produzissem sobre ele relatórios de actividades semelhantes aos exigidos aos restantes projectos. Os objectivos definidos para o Programa de Bolsas no PIC são demasiado latos e os indicadores de resultados não são susceptíveis de avaliação pois não são estabelecidas metas. Imperiosa é ainda a necessidade de aferir as taxas de retorno destes estudantes e, se possível, o impacto na sociedade moçambicana.

Recomendação 23. Estabelecer um sistema de acompanhamento dos projectos e da estratégia da CP *(baseada na conclusão 10 da eficácia)*
Recomenda-se a continuação dos esforços no sentido de implementar um sistema que permita analisar a eficácia, eficiência e impacto dos projectos de forma mensurável.

Neste sentido é necessário estabelecer:

- um sistema de acompanhamento dos indicadores definidos na Matriz de Intervenção e que será da responsabilidade do IPAD; e
- um sistema de acompanhamento dos indicadores dos projectos que será da responsabilidade das entidades executoras.

O sistema deverá ser montado de tal forma que permita o seguimento do progresso em relação aos indicadores. Deve ser também definido quem recolhe dados para os indicadores e quais são as fontes de informação a utilizar. Recomenda-se que o IPAD desenvolva um sistema para recolher esta informação e para compilar um mapa de execução de actividades. No entanto recomenda-se que haja um equilíbrio entre o acompanhamento e a execução sem prejuízo da eficácia: uma medição demasiado exigente pode resultar num aumento da burocracia, contribuindo para uma subordinação dos objectivos da cooperação ao cumprimento dos requisitos de avaliação e prestação de contas.

A existência de tal sistema com dados actualizados é particularmente importante para a realização das avaliações aos PIC. Nomeadamente, poderia permitir ao avaliador ter à partida um conjunto de dados relevantes, que incluem:

- a descrição dos projectos (objectivos, âmbito, período de execução; indicadores e metas);
- dados de execução física
- dados de execução financeira
- recursos humanos e materiais envolvidos
- parceiros e outros financiadores.

Recomendação 24. Documentar e organizar a informação sobre os projectos e sobre a cooperação a nível do IPAD *(baseada na conclusão 10 da eficácia)*
O IPAD, no âmbito da sua missão de coordenador, é responsável por centralizar a informação relacionada com a CP e é responsável pelo acompanhamento e avaliação dos resultados da execução das intervenções da CP. Assim, com vista a melhorar a qualidade da informação disponível sobre os projectos o IPAD deverá:

- Organizar e ter um sistema para disponibilizar de forma expedita (em formato digital e consistente para todos os projectos) toda a informação relevante sobre os projectos (documentos de projectos, relatórios anuais, relatórios de missões de acompanhamento, avaliações, etc.);
- Documentar o processo de seguimento dos projectos tanto em Moçambique, como em Portugal;
- Recomenda-se ainda que o processo de *mid-term review* do PIC seja documentado, contendo informação sobre a composição da comissão conjunta reunida, os critérios usados para a avaliação e a informação analisada e as principais observações e alterações produzidas;
- Produzir análises da informação recebida dos vários intervenientes na CP;
- No caso do Apoio ao Orçamento e Fundos Sectoriais, é também necessário compilar a informação produzida por Moçambique para prestação de contas que permita fazer uma análise da situação para esta modalidade da ajuda;

- Recolher também a informação sobre os projectos que não são financiados pelo IPAD mas que estão inscritos no PIC. No momento, não está disponível nem é analisada no IPAD a informação referente a estes projectos;
- Preparar mapas de acompanhamento dos indicadores.

4.2.3.2. Melhorar a avaliação

Recomendação 25. Levar a cabo avaliações direccionadas a certos projectos *(baseada na conclusão 10 da eficácia)*
Recomenda-se que sejam levadas a cabo avaliações a projectos específicos em relação aos quais tenham sido identificados constrangimentos.

- Recomenda-se uma avaliação aprofundada ao Programa de Bolsas que incida sobre a aferição do impacto que esses bolseiros tiveram, após a conclusão da sua formação, no desenvolvimento do seu país. Um estudo deste tipo contribuiria para reforçar e desenvolver os laços e redes existentes entre Moçambique e Portugal, daria visibilidade a um conjunto de iniciativas já existentes, potencializando eventuais sinergias latentes e dinamizando redes e parcerias entre os diferentes grupos profissionais moçambicanos e os seus pares em Portugal. Por último considera-se importante avaliar este Programa em função das mudanças que ocorreram desde a última avaliação (2003), não apenas no programa em si, mas em todo o sistema internacional e globalizado da formação avançada;
- Recomenda-se uma avaliação dos Centros PENSAS em Moçambique para aferir se os constrangimentos assinalados poderão ter a curto prazo uma solução sustentável que viabilize a ligação à internet em todos os Centros ou, sendo isso no curto prazo inviável, recomende o redimensionamento desta componente do projecto concentrando-se esta apenas nos Centros onde existem reais possibilidades de se cumprirem os objectivos. De assinalar que estes constrangimentos estão, como já se referiu, mencionados quer nos relatórios do projecto, quer na ficha de acompanhamento elaborada pelo IPAD e relativa ao ano de 2009, que destaca como ponto fracos deste projecto as insuficientes infra-estruturas técnicas; a cobertura e preço das comunicações de dados; e o rácio professor /aluno.
- Recomenda-se, igualmente que a avaliação prevista ao projecto Vila do Milénio a realizar pelo PNUD se efective com a maior brevidade possível e que nesta se fundamente a decisão de continuar, ou não, a apoiar o projecto, e em que moldes. Este momento de avaliação deve igualmente contribuir decisivamente para o processo de planeamento do próximo ciclo, corrigindo alguns dos constrangimentos de base verificados, estabelecendo um sistema de monitorização e avaliação que ligue resultados e objectivos planeados e que reveja a articulação entre os vários actores de forma a torná-la mais eficaz e transparente.

Recomendação 26. Iniciar um processo de consulta para análise dos constrangimentos à aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado da Ilha de Moçambique *(baseada na conclusão 7 da relevância/Cluster)*

Dado o impasse que se verifica desde Fevereiro de 2009 ao nível da apropriação do PDIM como documento programático do Governo de Moçambique, sugere-se que se inicie um diálogo entre Portugal e Moçambique com vista a esclarecer qual a posição do governo moçambicano sobre esta matéria, identificar potenciais obstáculos e as estratégias a serem postas em marcha para a sua aprovação.

4.2.4. Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre Cooperação

Esta recomendação vai no sentido de melhorar a prestação de contas e fomentar a reflexão e a investigação sobre a CP, tendo por base a experiência em Moçambique. Este grupo de recomendações inclui medidas que aumentam o conhecimento sobre a Cooperação Portuguesa, através da publicação

dos resultados, do diálogo entre intervenientes e da investigação. Estas medidas contribuem também dar mais visibilidade à CP.

Recomendação 27. Definir uma política de comunicação para prestação de contas "publish what you fund" *(baseada na conclusão 18 da coordenação)*
Definir, em consulta com os intervenientes na CP, uma política de comunicação ligada a boas práticas e resultados, sem contudo cair em excessos. A comunicação pode ter efeitos perversos, fazendo depender dela as actividades. É necessário encontrar um equilíbrio entre prestação de contas e eficácia.

- Melhorar a forma como a informação é apresentada no site do IPAD;
- Produzir um documento de prestação de contas sobre os resultados do PIC semelhante ao documento de apresentação do PIC;
- Potenciar o papel de *Os Dias do Desenvolvimento* como momento de prestação de contas;
- Comunicar os resultados da avaliação, apelando-se à sua discussão de forma mais sistemática.

Recomendação 28. Fomentar o "diálogo estratégico" entre os vários actores da CP com vista a facilitar o desenvolvimento de um quadro comum de actuação em Moçambique *(baseada na conclusão 19.da coordenação)*
A melhoria do impacto dos projectos pode também conseguir-se através da identificação das boas práticas nos projectos da CP e partilha dessas experiências entre intervenientes da CP. Recomenda-se assim o estabelecimento de mecanismos de diálogo alargados sobre a cooperação em Moçambique Este diálogo facilitaria a troca de informação e de experiências e a análise dos projectos permitindo uma melhoria do impacto dos projectos e podendo ainda facilitar a coordenação entre projectos. Este processo poderia ser espoletado através, por exemplo, da dinamização de fóruns de troca de experiências, organização de sessões de trabalho focadas em temáticas específicas ou do estabelecimento de comunidades de prática *online*.[52]

Recomendação 29. Estimular a investigação sobre a cooperação internacional em Moçambique. *(baseada na CCL 20 do impacto)*
Por fim, faz-se a recomendação de estimular a reflexão sobre o desenvolvimento internacional e as estratégias da cooperação através da análise, em particular, das experiências da CP com Moçambique. Seria uma mais-valia para a CP fomentar a investigação com base nas experiências da participação de Portugal no apoio orçamental, sobre a cooperação técnica e o desenvolvimento de capacidades, sobre a divisão do trabalho, etc. Uma temática urgente, no panorama da CP em Moçambique, que necessita de uma investigação aprofundada, diz respeito aos impactos potenciais das linhas de crédito concessionais a nível político, económico e social em Moçambique.

Este tipo de reflexão, baseada no estudo de caso de Moçambique, além de contribuir para melhorar o planeamento dos projectos e o seu impacto, daria a Portugal uma base para a elaboração de políticas, estratégias e práticas da CP e também contribuiria para uma maior visibilidade da CP. Esta reflexão serviria também para informar a participação de Portugal nas discussões/grupos de trabalho a nível da União Europeia. Isto seria particularmente relevante para o estabelecimento de posições comuns relativamente ao Apoio ao Orçamento e às recentes discussões relativas ao diálogo político e ao estabelecimento de "tranches variáveis". Este estímulo poderá ser dado através do apoio à investigação, à publicação de trabalhos, à compilação da informação num website[53] ou ainda à organização de conferências.

4.2.5. Aspectos organizativos

Recomendação 30. Reforço do processo de concentração sectorial e divisão do trabalho *(baseada na conclusão 16 da eficiência)*

[52] Ver comunidades INA (http://comunidades.ina.pt/) e "Research Dialogue" organizado pelo DFiD, http://r4dconsult.wordpress.com/.
[53] ver DFID, Research for Development, http://www.dfid.gov.uk/r4d/AboutDFID.asp

Apesar de uma diminuição do número áreas/sectores para três eixos estratégicos, na prática, ou seja, em termos dos projectos da CP em Moçambique, não houve ainda uma diminuição efectiva das áreas de actuação ou do número de projectos. Recomenda-se por isso um esforço no sentido da concentração sectorial de modo a que os recursos financeiros escassos possam produzir melhores resultados.

Este esforço deve ser informado pelas discussões e posições de Moçambique e dos outros doadores em termos de divisão do trabalho no terreno. A nível da União Europeia têm sido também feitos esforços no sentido de elaborar linhas de orientação para os Estados Membros no sentido da Divisão do Trabalho (Código de Conduta,) havendo um grupo de trabalho a focar-se nestas questões. Em Moçambique existe uma Task Force on Working Groups and Division of Labour (TFWGDL) que debate este assunto.

Concentração sectorial. Uma das linhas de orientação principais relativas à concentração e divisão do trabalho é que os doadores devem fazer esforços para intervir apenas em três sectores. Embora isto ainda não seja uma realidade, a maioria dos doadores tenta caminhar nesse sentido. Recomenda-se por isso a revisão das áreas de intervenção do PIC nesse sentido. Neste PIC, apesar da divisão em três eixos, as intervenções dividem-se de forma desigual por 10 áreas de intervenção (ver Figura 2). Recomenda-se que se analise a possibilidade de concentração num número mais reduzido de áreas usando, por exemplo, os sectores definidos pelo CAD como linha de orientação. Os projectos da CP incluem-se, de acordo com esta classificação, nas áreas de: Governo e sociedade civil (que inclui paz e segurança); Apoio ao Orçamento; Educação; Acção Social (incluindo cultura, museus e bibliotecas); Projectos multi-sectoriais/transversais (incluindo ambiente, projectos de desenvolvimento integrado e apoio às ONGD e Cluster).
Recomenda-se que se avalie, neste âmbito, a potencial retirada de alguns doadores do Fundo de Apoio ao Sector da Educação (FASE), como a Holanda e a Dinamarca, o que poderia dar oportunidade para Portugal reforçar o seu papel nesta área. No entanto, existe a possibilidade de ser fixado um limite máximo de cinco doadores por sector, o que tornaria a posição de Portugal difícil dado que os volumes financeiros envolvidos seriam muito elevados. Mas, dado que se prevê que o financiamento externo no sector da educação possa diminuir, é possível que estes planos não sejam levados em frente. A nível do ensino superior, também há poucos doadores e é uma área em que Portugal tem mais-valias. A base de dados ODAMOZ e os resultados do trabalho da Task Force on Division of Labour fornecem mais elementos para esta análise.

Cooperação delegada. Recomenda-se também que se avaliem as hipóteses de cooperação delegada em certas áreas (como já mencionado em relação à participação no Apoio ao Orçamento), que é uma das estratégias sugeridas no plano conjunto para a divisão do trabalho em Moçambique pela delegação da UE.

Base de Dados ODAMOZ. Em relação à base de dados ODAMOZ, recomenda-se que se verifique a correspondência entre os projectos inscritos nesta base de dados e os projectos inscritos no PIC, assim como os sectores de intervenção em que estes se inserem de acordo com a classificação do CAD/OCDE para assegurar que há coincidência entre estes dois registos.

Coordenação da Assistência Técnica a Moçambique. Outra das recomendações vem no sentido de uma maior coordenação do trabalho em relação à assistência técnica e aplica-se principalmente ao eixo da capacitação institucional. A nível do G19, também se tem trabalhado em formas de harmonizar esta cooperação dado o número de projectos desta natureza em Moçambique. Portugal deve estar envolvido nestes esforços que envolvem mapeamento, elaboração de estratégias conjuntas e sua implementação.

Recomendação 31. Reforçar os recursos humanos no terreno e garantir maior autonomia *(baseada na conclusão 15 da eficiência)*
Reforçar o programa de estágios INOVMundus e/ou criação de mais estruturas específicas de formação profissional em cooperação internacional. Recomenda-se um maior enquadramento dos

estagiários nos projectos da Cooperação Portuguesa, o aumento do período dos estágios, a negociação de comparticipações salariais com as entidades receptoras dos estagiários[54].

Complementarmente, revela-se importante a criação de outras estruturas de inserção e recrutamento de técnicos para trabalharem no terreno, para além dos já alocados a projectos específicos. Uma das possibilidades é o desenvolvimento de programas de formação no terreno de técnicos qualificados como forma de progressão em carreiras de cooperação internacional.

Aumentando-se assim os recursos humanos disponíveis afectos à CP no terreno através destas complementaridades, estes devem também poder ter maior autonomia em termos de decisão sobre os projectos, processos e implementação dos sistemas de avaliação e seguimento. Deve estar assegurada uma maior capacidade de actuação e/ou reformulação expedita de certas características dos projectos e das actividades, tendo em conta a sua proximidade e possibilidades de acompanhamento que os técnicos têm no terreno.

Recomendação 32. Maiores esforços de passagem da gestão dos financiamentos para as instituições moçambicanas *(baseada na conclusão 21 da sustentabilidade)*
Recomenda-se o reforço do Apoio ao Orçamento e Fundos Comuns tendo em conta o alinhamento de Portugal com as políticas internacionais e as vantagens reconhecidas – em especial por Moçambique mas também nos diversos relatórios internacionais de referência – deste tipo de apoio em termos de eficiência e de sustentabilidade.

Recomendação 33. Identificar técnicos moçambicanos com as qualificações adequadas para trabalharem nos projectos da CP *(baseada nas conclusões da eficiência)*
Dentro de uma lógica de transferência de competências e capacidades, salienta-se a necessidade de as instituições parceiras moçambicanas disponibilizarem técnicos qualificados para trabalharem directamente com técnicos da CP, procedendo-se a arranjos das comparticipações com o pagamento destes técnicos que possam ser as mais vantajosas para ambas as partes.

Recomendação 34. Divulgação das normas de apresentação de projectos *(baseada na conclusão 17 da eficiência)*
Recomenda-se uma maior divulgação, através do site do IPAD e outros canais, sobre os procedimentos para apresentação de projectos da CP, divulgação das áreas prioritárias do PIC, os potenciais parceiros no terreno, os responsáveis e pontos de contacto no IPAD e em Moçambique e mesmo sobre os ministérios e organismos do Estado português que desenvolvem projectos em Moçambique. Isto permitiria que outras entidades executoras pudessem também apresentar propostas.

Recomendação 35. Actualização e operacionalização da estratégia de Portugal no Cluster Ilha de Moçambique
Após a clarificação junto das autoridades moçambicanas da relevância da implementação do PDIM, a CP deve proceder a uma actualização da estratégia de Portugal em relação à Ilha de Moçambique, bem como à sua operacionalização. No caso de intervenção concertada de grande dimensão, recomenda-se a criação de uma entidade coordenadora que seja responsável pela definição e operacionalização da estratégia e pela articulação efectiva dos vários *stakeholders*.

[54] Ver por exemplo http://www.odi.org.uk/fellowship-scheme/about.asp.

5. LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução da APD portuguesa a Moçambique 1996-2010 37
Tabela 2 – Eixos e áreas de Intervenção do PIC 2007-2010 41
Tabela 3 – Número de projectos por eixo e área de intervenção 41
Tabela 4 – Projectos que integravam o PIC 2004-2006 e que já não constam do PIC 2007-2010 45
Tabela 5 – Evolução da taxa de execução do PIC 60
Tabela 6 – Execução do PIC – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza 70
Tabela 7 – Ensino Superior: contingente de bolsas atribuído a Moçambique e bolsas disponibilizadas 71
Tabela 8 – Bolsas no ano lectivo 2009/10 71
Tabela 9 – Distribuição anual do financiamento do Cooperação portuguesa a Moçambique (€) 80
Tabela 10 – Distribuição do financiamento entre o IPAD e outras entidades (em € e %) 81
Tabela 11 – Repartição do financiamento por entidade financiadora 81
Tabela 12 – Distribuição da ajuda portuguesa por eixos e áreas de intervenção e por ano. 81

6. LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Acordos estabelecidos entre Portugal e Moçambique 36
Quadro 2 – PIC Portugal-Moçambique 37
Quadro 3 – Cooperação Técnico-Policial: totais anuais e do triénio por categoria-unidade 67
Quadro 4 – Execução financeira MTSS (2008-2010) 70
Quadro 5 – Áreas e responsabilidades – IPAD 87

7. LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição da ajuda da CP a Moçambique de acordo com os eixos do PIC 2007-2010 80
Figura 2 – Distribuição do financiamento por área de intervenção 81
Figura 3 – Repartição dos recursos financeiros entre áreas de intervenção do Eixo I 82
Figura 4 – Repartição dos recursos financeiros entre áreas de intervenção do Eixo II 83

8. LISTA DE ANEXOS

A.1 TERMOS DE REFERÊNCIA

A.2 MATRIZ DA AVALIAÇÃO

A.3 ENTREVISTAS REALIZADAS

A.3.1 Entrevistas realizadas em Portugal
A.3.2 Entrevistas realizadas em Moçambique
A.3.3 Lista de participantes no workshop de Maputo (16 de Julho de 2010)
A.3.4 Lista de participantes no workshop de Lisboa (15 de Outubro de 2010)

A.4 GUIA DE ENTREVISTAS

A.5 TABELAS E QUADROS

A.5.1. Fases da avaliação e calendarização
A.5.2. Projectos seleccionados
A.5.3. Indicadores do PIC 2007-2009
A.5.4. Co-financiamento das ONG
A.5.5. Modelo lógico da intervenção na área da capacitação institucional
A.5.6. Ligação PIC e PARPA
A.5.7. Alinhamento do PIC à estratégia portuguesa de cooperação

A.6 BIBLIOGRAFIA E DOCUMENTAÇÃO