

**RELATÓRIO DA AVALIAÇÃO  
(2002-2006)**

**GABINETE DE AVALIAÇÃO E AUDITORIA  
INTERNA (GAAI)**

**IPAD**

**Março de 2008**



# Índice

<b>ACRÓNIMOS</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Introdução</b> .....	<b>4</b>
<b>2. A avaliação na Cooperação Portuguesa</b> .....	<b>5</b>
<b>3. Recursos Financeiros e Humanos</b> .....	<b>6</b>
<b>4. Actividades de Avaliação</b> .....	<b>7</b>
<b>5. Avaliações Conjuntas</b> .....	<b>9</b>
<b>6. Instrumentos metodológicos</b> .....	<b>9</b>
<b>7. Divulgação e Implementação dos Resultados das Avaliações</b> .....	<b>10</b>
<b>8. Bolsa de Avaliadores</b> .....	<b>11</b>
<b>9. Exames do CAD/OCDE</b> .....	<b>11</b>
<b>10. Acompanhamento das instâncias internacionais</b> .....	<b>12</b>
<b>11. Formação e informação</b> .....	<b>13</b>
<b>12. Outras actividades</b> .....	<b>13</b>
<b>13. Balanço dos resultados das avaliações</b> .....	<b>14</b>
<b>9. Anexos</b> .....	<b>16</b>
<b>9.A – Avaliação da Intervenção da CIC - Portugal (ONGD) na República de Cabo Verde em Projectos no Sector da Saúde co-financiados pela Cooperação Portuguesa</b> .....	<b>16</b>
<b>9.B – Avaliação da Cooperação Portuguesa no Sector Saúde em Moçambique (1990 – 2000)</b> 19	
<b>9.C – Avaliação da Política de Bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003)</b> .....	<b>23</b>
<b>9.D – Avaliação da Cooperação Portugal – Cabo Verde, no domínio do Ensino Superior, desenvolvida no âmbito do Acordo assinado em 1997</b> .....	<b>26</b>
<b>9.E – Avaliação do Projecto do Centro Experimental e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo (CEFFHQ), na Guiné-Bissau (2001-2004)</b> .....	<b>29</b>
<b>9.F – Avaliação do Acordo de Colaboração entre o IPAD, o ECDPM e o IEEI (1996-2005)</b> .....	<b>34</b>
<b>9.G – Avaliação do Programa Indicativo de Angola (2004 – 2006)</b> .....	<b>36</b>
<b>9.H – Ficha do Contraditório da Avaliação do PIC de Angola (2004-2006)</b> .....	<b>42</b>
<b>9.I – Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Moçambique (2004-2006)</b> .....	<b>45</b>
<b>9.J – Ficha do Contraditório da Avaliação do PIC de Moçambique (2004-2006)</b> .....	<b>51</b>
<b>9.K – Exame do CAD a Portugal – 2006</b> .....	<b>55</b>



## **ACRÓNIMOS**

CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento  
CD – Conselho Directivo  
CEA – Centro de Estudos Africanos  
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação  
CP – Cooperação Portuguesa  
DA – Divisão de Avaliação  
DEReC – DAC Evaluation Resource Centre  
DL – Decreto-Lei  
ECDPM – European Centre for Development Policy Management  
GA – Gabinete de Avaliação  
GAAI – Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna  
GBS – General Budget Support  
ICP – Instituto da Cooperação Portuguesa  
IED – Instituto de Estudos para o Desenvolvimento  
IEEI – Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais  
IICT – Instituto de Investigação Científica Tropical  
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento  
IPDET – International Program for Development Evaluation Training  
ISCTE – Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico  
ODM – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio  
ONG – Organização Não-Governamental  
PAC – Programa Anual de Cooperação  
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa  
PIC – Programa Indicativo de Cooperação  
RA – Relatório da Avaliação  
STP – São Tomé e Príncipe  
TdR – Termos de Referência  
UE – União Europeia

## 1. Introdução

A **avaliação** é uma componente fundamental da Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Para além de ser um instrumento essencial de aprendizagem, deve contribuir para a incorporação cumulativa de ensinamentos na programação e implementação de futuras intervenções e permite mostrar, sectorialmente ou por país, resultados e efeitos cuja ampla difusão confere transparência à forma como os fundos públicos são aplicados. Além disso, aumenta o conhecimento e a experiência adquirida sobre a Ajuda, bem como sobre as suas possibilidades e limitações como instrumento de desenvolvimento e mudança económica e social.

A avaliação das actividades da Cooperação Portuguesa (CP) é uma das atribuições do IPAD. Contribui não só para o processo de gestão e tomada de decisão sobre políticas e estratégias de cooperação para o desenvolvimento mas, também, como *input* para a programação e a prestação de contas dos programas, projectos e acções.

### Lógica da Avaliação



A definição da política de cooperação será tanto mais consistente quanto mais se apoiar numa cultura de avaliação. Esta deve constituir uma rotina da boa gestão e tornar-se num dos principais pilares para os processos de tomada de decisão. A avaliação tem, assim, como finalidade contribuir para aumentar a eficácia da Ajuda<sup>1</sup>, quer ao nível das políticas, quer operacional, corrigir desvios, retirar ensinamentos das experiências passadas e incorporar lições e recomendações nas intervenções em curso e futuras.

<sup>1</sup> Na linha do acordado no Consenso de Monterrey (2002), onde foram definidos os seguintes elementos-chave:

- Resultados: especialmente redução da pobreza e, de uma forma mais ampla, alcançar os ODM;
- Parceria global: prestação de contas mútua dos parceiros do desenvolvimento;
- Apropriação: políticas e programas definidos ao nível do país através de processos participativos, boa governação e instituições eficazes;
- Eficácia da ajuda: reforma das práticas da ajuda, novos mecanismos e abordagens do desenvolvimento;
- Melhor gestão assente numa melhor medição do desempenho, acompanhamento e avaliação;
- Coordenação das políticas e harmonização de procedimentos.



O presente relatório abrange o período 2002-06 e tem como objectivo principal dar a conhecer, de forma sistemática e organizada, as actividades e resultados da avaliação da Cooperação Portuguesa desenvolvidas pelo IPAD, quer internamente, quer no quadro de avaliações conjuntas com outros doadores. O primeiro e único relatório anual de avaliação até ao momento data de 2001. Com as mudanças ocorridas na CP o mesmo deixou de ser elaborado, havendo registo das actividades de avaliação apenas nos memorandos anuais da cooperação portuguesa e nos relatórios de actividades do IPAD. Em 2007, foi decidido retomar a elaboração deste documento por se considerar que constitui um contributo para a memória institucional da Cooperação Portuguesa, nomeadamente da história da avaliação. Por isso, sentiu-se a necessidade de elaborar um relatório, ainda que sucinto, sobre o período 2002-2006, dando a conhecer as actividades e resultados da avaliação da CP desenvolvidas pelo ICP/IPAD.

## **2. A avaliação na Cooperação Portuguesa**

A avaliação de programas e projectos efectuados no âmbito da ajuda ao desenvolvimento, é da competência do IPAD, seguindo as linhas de orientação do CAD.

Desde 2002, a Avaliação na Cooperação Portuguesa esteve sujeita a avanços e retrocessos, não só em termos do seu enquadramento institucional, como também das actividades desenvolvidas. Este percurso terá estado relacionado não só com a evolução das instituições da cooperação mas, também, com factores conjunturais, nomeadamente com o entendimento, por parte dos responsáveis pela CP, do que é a Avaliação e qual o seu papel no contexto da cooperação para o desenvolvimento.

O organismo central da cooperação – ICP e, depois, IPAD – passou por duas alterações orgânicas – uma em 2001 e outra em 2003, tendo esta última (que criou o IPAD)<sup>2</sup> conferido à Avaliação uma maior autonomia, na medida em que deixou de estar integrada numa Direcção de Serviços e passou a depender directamente do Presidente do Instituto<sup>3</sup> retomando, assim gradualmente a sua actividade. Durante este período é de realçar a elaboração, em 2003, do documento “Estratégia da Avaliação da Cooperação Portuguesa e Plano de Avaliações a Médio Prazo” que, no entanto, só foi aprovado pela Direcção do IPAD no início de 2005.

Em 2005 foi publicado, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 196, de 22 de Dezembro, o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, o qual atribuiu

---

<sup>2</sup> DL 5/2003, de 13 de Janeiro.

<sup>3</sup> Com a fusão do ICP com a APAD, dando origem ao IPAD, em 2003 (DL 5/2003, de 13 de Janeiro), foi criado, no quadro do IPAD, o Gabinete de Avaliação (GA) (art.º 14º 1-g) directamente dependente do Presidente do Instituto. De acordo com o Artigo 8º do Despacho 6178/2003, de 28 de Março, ao GA competia proceder à avaliação da execução dos programas, planos e projectos de ajuda pública ao desenvolvimento, por sectores ou países, em função dos objectivos definidos e propor os ajustamentos e reorientações julgados necessários. Para o desempenho das suas funções, o GA podia propor ao CD o recurso à avaliação externa.

à avaliação um papel importante na construção de uma cooperação para o desenvolvimento de qualidade e eficaz: *Promover a qualidade dos projectos reforçando o acompanhamento e a avaliação constituindo-se esta um processo credível e independente de aprendizagem participada* (pág. 49).

### **Acompanhamento, Avaliação e Aprendizagem<sup>4</sup>**

*O acompanhamento e a avaliação dos projectos, dos programas e das políticas de cooperação constituem mecanismos indiscutivelmente necessários para a construção de uma cooperação para o desenvolvimento que seja de qualidade e eficaz.*

*Num contexto internacional onde a comunidade de doadores deve acompanhar as dinâmicas das sociedades em desenvolvimento e reflectir em tempo sobre o impacto das acções desenvolvidas, e perante uma pressão, cada vez maior e mais estruturada por parte da opinião pública nacional e internacional, que exige maior transparência e coerência de políticas, o acompanhamento e a avaliação tornaram-se mecanismos fundamentais. É neste contexto que se assiste actualmente, por parte dos países doadores e das organizações internacionais, incluindo a própria Comissão Europeia, à reforma dos sistemas, instrumentos e agências de cooperação no sentido de uma maior harmonização de políticas e procedimentos por parte dos doadores. Também em Portugal se sente essa necessidade, e para estes objectivos a avaliação e o acompanhamento são dois mecanismos essenciais para uma Cooperação Portuguesa de qualidade e com capacidade para agir.*

*A avaliação e o acompanhamento são mecanismos complementares. Por um lado, permitem construir um processo de aprendizagem que contribuirá para aumentar a eficácia da ajuda, e por outro permitem a transparência e a prestação de contas junto da opinião pública e junto dos nossos parceiros. O acompanhamento deve ser perspectivado, quer ao nível micro: saber e ter capacidade para acompanhar as acções e os projectos que apoiamos; quer ao nível macro: ter a capacidade de analisar e participar nos debates políticos e nas dinâmicas do quadro bilateral e multilateral. Ambos requerem trabalho de reforço no seio da Cooperação Portuguesa. São igualmente pertinentes os sistemas de follow up, internos, na administração do Estado, e externos, com os vários parceiros da Cooperação Portuguesa, que permitam acompanhar a execução e implementação das acções e das políticas.*

*A avaliação, por sua vez, englobando o próprio acompanhamento, é um processo tão sistemático e objectivo quanto possível, que consiste em apreciar um projecto, programa ou política em curso, ou já concluído, a sua concepção, execução e resultados (OCDE, 1992). Vai para além da auditoria, embora esta deva ser um instrumento cada vez mais utilizado na Cooperação Portuguesa, devidamente enquadrado no âmbito da avaliação. A finalidade da avaliação é a de aferir processos e resultados, aprender as lições desta avaliação e aumentar o conhecimento técnico e político sobre as realidades e os contextos; prestar contas e promover a transparência; e contribuir para responder às obrigações perante a comunidade internacional. Nesta matéria, é hoje urgente recuperar o tempo perdido, regressando ao processo de consolidação de um sistema de avaliação que foi interrompido nos últimos anos.*

*Os critérios de avaliação da Cooperação Portuguesa são de duas ordens:*

*Políticos, pois as acções apoiadas pela Cooperação Portuguesa devem respeitar os valores e os princípios aqui enunciados, enquadrando-se com relevo e pertinência nas prioridades e objectivos definidos, nomeadamente contribuindo para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio;*

*Técnicos, contando-se entre estes, obviamente, a sustentabilidade, o impacto, a eficácia, a eficiência e a coerência.*

*A avaliação na Cooperação Portuguesa deve também constituir um processo credível e independente de aprendizagem participada, envolvendo os próprios actores e beneficiários, havendo sempre lugar à divulgação dos resultados das avaliações, e assegurando que estes sejam apreendidos e incorporados nas acções em desenvolvimento. É, portanto, claro que a avaliação contribui para o processo de decisão política e técnica da Cooperação Portuguesa e deve ser entendida como um mecanismo transversal a toda a cooperação.*

*É assim fundamental criar uma cultura de avaliação e aumentar a nossa capacidade técnica nesta área, conseguindo nomeadamente acelerar procedimentos que permitam avaliar mais e melhor. A decisão política terá obviamente em consideração, na afectação dos recursos disponíveis, os resultados dos projectos e das acções e a qualidade das intervenções, bem como as boas práticas desenvolvidas.*

### **3. Recursos Financeiros e Humanos**

A unidade de avaliação nunca teve um orçamento específico, no âmbito do orçamento do IPAD.

Os recursos financeiros para a realização das avaliações estavam integrados no orçamento da

<sup>4</sup> Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa, ponto 9.8, pp. 53.



Direcção de Serviços de Planeamento e Programação. Quando a avaliação se autonomizou em termos orgânicos, foram sendo inscritos nos orçamentos dos projectos/programas/países objecto de avaliação, fazendo parte integrante do ciclo de vida das intervenções.

No que diz respeito aos recursos humanos, o nº de técnicos em função na unidade de avaliação oscilou entre 2 e 4.

Ano	2002	2003	2004	2005	2006
Nº de técnicos no serviço de avaliação	3	3	2	4	4

#### 4. Actividades de Avaliação

Na sequência do documento “A Avaliação no sistema da Cooperação Portuguesa”, de 2001, distribuído na CIC, e da aprovação do primeiro plano bianual de avaliação (2001-2002) a avaliação passou gradualmente a ser feita de forma programada.

Desde 2005, as actividades de avaliação decorreram no quadro de um programa trienal de avaliação<sup>5</sup>, deslizante e ajustável anualmente, tendo por base um processo de consulta dos diversos serviços do IPAD. Algumas avaliações foram sugeridas pela Divisão de Avaliação e outras pelos respectivos serviços de acompanhamento. O plano de avaliação foi aprovado pelo Presidente do IPAD. Contudo, nem todas as avaliações programadas foram realizadas.

Entre 2002 e 2006, foram desenvolvidas as seguintes actividades de avaliação:

1. Intervenção da ONG CIC-Portugal no sector da saúde em Cabo Verde – esta avaliação externa foi iniciada em 2000 e concluída em Março de 2002. (Anexo A)
2. A ajuda bilateral ao sector da saúde em Moçambique (1990-2000) – foi dado seguimento ao processo de avaliação iniciado em 2001, tendo sido seleccionado o avaliador externo. A avaliação foi concluída em Março de 2003. (Anexo B)
3. Política de Bolsas – na sequência da elaboração dos TdR, em 2001, foi aberto concurso para selecção de um avaliador externo. A equipa seleccionada acabou por ter que ser eliminada por incumprimento legal relativo aos requisitos legais necessários ao processo de celebração de contrato. Foi chamada a equipa classificada em 2º lugar a qual não respeitou os prazos de apresentação da documentação necessária para celebração do contrato. Estes factos levaram ao cancelamento do processo de avaliação e ao reinício de um novo em 2003. A avaliação foi finalmente adjudicada a uma entidade externa, em 2004, e concluída em Maio de 2006. (Anexo C)

<sup>5</sup> Anexo à Estratégia de avaliação da cooperação portuguesa, aprovada pela Direcção do IPAD, no final de 2004.



4. Apoio ao Ensino Superior em Cabo Verde – foi dado seguimento ao processo de avaliação iniciado em 2001, tendo sido seleccionada uma equipa externa. A avaliação ficou concluída em Julho de 2003. (Anexo D)
5. Cooperação na área das Estatísticas com os PALOP – foram elaborados os TdR mas o processo não teve continuidade. A avaliação ficou suspensa até 2005, momento em que foram revistos e discutidos os TdR. Contudo, no quadro da discussão do novo plano de avaliações foi adiada para 2008.
6. Protocolo de colaboração com o ISCTE – o processo de avaliação foi iniciado em 2003, tendo a primeira versão dos TdR sido enviada para o CEA/ISCTE. A avaliação acabou por não se realizar.
7. Eficácia interna da Cooperação – os TdR foram elaborados em 2003, mas a avaliação acabou por ser cancelada por não ser considerada relevante, pela Direcção do IPAD, a sua realização.
8. Projecto do Centro Experimental e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo (Guiné-Bissau) – o processo de avaliação externa foi iniciado em 2004 e concluído em Setembro de 2005. (Anexo E)
9. Protocolo entre o IPAD/IEEI/ECDPM – avaliação interna, realizada em 2005, pela Divisão de Avaliação do IPAD. (Anexo F)
10. PIC de Angola (2004/06) – o processo de avaliação externa foi iniciado em 2005 e concluído em Setembro de 2006. (Anexo G)
11. PIC de Moçambique (2004/06) – o processo de avaliação externa foi iniciado em 2005 e concluído em Agosto de 2006. (Anexo I)
12. PIC de Timor-Leste (2004/06) – o processo de avaliação externa foi iniciado em 2005. Em Dezembro de 2006 ainda não estava concluída, estando em elaboração o relatório final. Os atrasos ficaram a dever-se à situação política em Timor-Leste que obrigaram ao adiamento da fase de trabalho de campo.
13. Cooperação no sector da Justiça – foram iniciados os TdR em 2005, mas a avaliação foi adiada para 2008.
14. PIC de S. Tomé e Príncipe (2005/07) – iniciado o processo de avaliação interna, encontrando-se em fase de execução.
15. Projecto Saúde para Todos (STP) – iniciado o processo de avaliação interna, encontrando-se em fase de execução.



Em síntese, neste período há a registar uma mudança na abordagem da avaliação passando a incluir, para além da tradicional avaliação de projectos, novos tipos de avaliação – a avaliação de estratégia por país (PIC), de políticas (política de bolsas) e de sectores (saúde, ensino superior).

Todos os relatórios de avaliação já concluídos estão disponíveis na página de avaliação do site do IPAD.

## 5. Avaliações Conjuntas

Desde 2000, Portugal tem vindo a envolver-se em avaliações conjuntas. Entre 2002 e 2006, participou em duas avaliações conjuntas:

- ⇒ Na *Avaliação dos 3C* (coordenação, coerência e complementaridade), no quadro da UE (Tratado de Maastricht), como membro da Task Force, tendo a Unidade de Avaliação acompanhado o processo através da leitura crítica dos diversos relatórios e da participação nas reuniões do grupo. No período 2003-2004, por indisponibilidade dos recursos humanos, a participação foi mais limitada (apenas por correio electrónico), não tendo o IPAD participado nas respectivas reuniões. A última actividade relacionada com esta avaliação ocorreu em 2006, em Bruxelas, num Seminário de feedback dos seus resultados.
- ⇒ Na *avaliação do “Apoio ao Orçamento Global” (GBS)*, no quadro do CAD, como membro do Grupo Condutor. No âmbito desta avaliação a unidade de avaliação participou em reuniões internacionais e em todo o processo de discussão e disseminação de resultados, tendo contribuído para o processo de seguimento dos resultados. Um dos casos de estudo foi Moçambique. Em Dezembro de 2006, foi realizada uma acção interna de disseminação dos resultados.

## 6. Instrumentos metodológicos

A institucionalização da avaliação passa pela criação de instrumentos que norteiem e dêem rigor e credibilidade à avaliação. Entre 2002 e 2006 foram desenvolvidos os seguintes instrumentos metodológicos,<sup>6</sup> quer para uso interno, quer para o diálogo com os avaliadores externos, bem como para orientar o trabalho dos avaliadores externos, tendo em atenção a experiência entretanto adquirida e o que foi sendo produzido no quadro da Rede de Avaliação do CAD:

- *Guia de Avaliação* (iniciado em 2001, encontrando-se em elaboração o capítulo sobre metodologias de avaliação);

---

<sup>6</sup> Todos estes documentos se encontram disponíveis na página de avaliação do IPAD.



- *Glossário da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados* (tradução do Glossário do CAD) (2002) (enviado para o CAD);
- *Lista de Acrónimos da Cooperação Portuguesa* (2002);
- *Glossário da Cooperação*, actualizado regularmente (2002-2005);
- Tradução do Sumário Executivo das *Directrizes do CAD para a Redução da Pobreza* (2002);
- *Estratégia de Avaliação da CP e Plano de Avaliação a Médio Prazo* – documento norteador da função avaliação na Cooperação Portuguesa (2003-2005);
- *Guia Interno de Gestão das Avaliações* (2004);
- *Normas Internas de Gestão das Avaliações Externas* (2006);
- *Política de Avaliação* – documento estratégico norteador da função avaliação na CP (2006);
- *Normas do CAD para a Qualidade da Avaliação* – tradução do documento do CAD/OCDE (2006) (enviado para o CAD);
- *Sistemas de Avaliação e sua Utilização* – tradução do documento do CAD/OCDE (2006) (enviado para o CAD);
- *Guia Comentado de Recursos sobre Avaliação na Internet* (iniciado em 2006, e ainda em elaboração);

## 7. Divulgação e Implementação dos Resultados das Avaliações

Em todas as avaliações realizadas, o processo de divulgação começa com a preparação dos TdR para que os diferentes detentores de interesse se sintam como parte integrante do processo e, dessa forma, se revejam nos resultados e os incorporem no seu trabalho. À medida que vão sendo produzidos os relatórios das diferentes fases da avaliação, os mesmos são distribuídos pelos detentores de interesse e discutidos em workshop.

O relatório final é distribuído por e.mail para todas as partes envolvidas e colocado no site do IPAD bem como enviado para o DERE<sup>7</sup> da OCDE. Para além do relatório completo, estão disponíveis, em separado, versões portuguesa e inglesa dos sumários executivos.

Na e-newsletter do IPAD é feita, com regularidade, a divulgação do trabalho e resultados da avaliação.

A partir de 2006, juntamente com o relatório final começou a ser distribuída a **ficha do contraditório** para os diferentes serviços se pronunciarem sobre as recomendações que lhes são dirigidas. Um ano após a conclusão da avaliação passou a ser enviada a **ficha de**

<sup>7</sup> [http://www.oecd.org/pages/0,2966,en\\_35038640\\_35039563\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,2966,en_35038640_35039563_1_1_1_1_1,00.html)



**seguimento** para se saber que medidas foram tomadas para implementar as recomendações da avaliação. Estas duas fichas são disseminadas junto dos detentores de interesse e anexadas ao relatório anual de avaliação.

Nos anexos I e J encontram-se as duas primeiras fichas do contraditório, relativas à avaliação dos PIC de Angola e Moçambique.

## **8. Bolsa de Avaliadores**

Dadas as dificuldades sentidas na procura de avaliadores devidamente capacitados, foi criada uma Bolsa de Avaliadores Externos, com uma ficha de inscrição disponível no site do IPAD e em permanente actualização, substituindo uma base de dados antiga e desactualizada.

## **9. Exames do CAD/OCDE**

### **9.1. O Exame de Portugal**

Em 2006, Portugal foi objecto do 4º Exame pelos pares do CAD/OCDE, tendo sido co-examinadores a Espanha e a Irlanda. A Unidade de Avaliação foi responsável pela preparação e coordenação deste Exame, tendo acompanhado a elaboração do Memorando que serviu de base ao Exame, procedido ao envio de documentação e organizado as visitas dos examinadores a Timor-Leste e a Lisboa. Fez também todo o trabalho de difusão das versões preliminares do relatório, recolha de comentários, respostas para a OCDE, difusão de resultados finais, tradução das principais conclusões e recomendações e sua inclusão no *website* do IPAD (Anexo K). Organizou os encontros entre o Presidente do CAD e o Grupo Parlamentar de Negócios Estrangeiros e Cooperação, na Assembleia da República, bem como a sessão pública de apresentação dos resultados, no dia 2 de Junho de 2006.

Em matéria de avaliação, o CAD elogiou os esforços feitos, nomeadamente: *“A criação de uma divisão de avaliação no IPAD e a elaboração de uma estratégia de avaliação e de um plano de acção são iniciativas de realçar desde o último exame. No entanto, a inserção institucional da divisão limita o desenvolvimento de uma abordagem sistemática e estratégica para a preparação do programa de avaliação, assim como para as fases de “feedback” e seguimento. Existem ainda dificuldades na contratação de avaliadores independentes, de língua portuguesa com a formação e capacidades adequadas, bem como no envolvimento de avaliadores internacionais. Além disso, sente-se ainda a necessidade de incorporar os resultados da avaliação nas opções de formulação das políticas e de programação. Dado que a função de coordenação da CIC está reforçada, é desejável que este órgão desempenhe um papel na formulação do plano de trabalho da avaliação e na apreciação dos recursos (em pessoal e*



*orçamento) necessários para implementar um programa de avaliação eficaz em todo o sistema português de cooperação para o desenvolvimento. Será igualmente importante reforçar a capacidade para realizar avaliações ao nível do terreno.”*

## **9.2 - Outros Exames**

Portugal tem vindo a participar, com regularidade, em equipas de Exame pelos pares, no quadro do CAD da OCDE. No período em apreço participou como co-examinador da Dinamarca, em 2003, e da Bélgica, em 2005, tendo técnicos da Unidade de Avaliação estado directamente envolvidos. Estes Exames traduzem-se num trabalho de análise documental bastante aprofundado, seguido de deslocação a países parceiros e à sede das agências de cooperação, para apreciar as políticas e práticas da cooperação, culminando no Exame oral na sede do CAD, em Paris. Constituem uma excelente oportunidade para trocar experiências, aprender e aprofundar conhecimentos relativamente ao funcionamento da cooperação internacional.

## **10. Acompanhamento das instâncias internacionais**

No âmbito da Rede de Avaliação do CAD o IPAD participou em quase todas as reuniões regulares tendo apoiado financeiramente o Programa de Trabalho de 2004/2006 desta rede. A rede de avaliação do CAD é o mais importante fórum de reflexão e discussão teórica sobre a problemática da avaliação da ajuda ao desenvolvimento<sup>8</sup>, produzindo documentos orientadores adoptados por todas as agências membros, contribuindo para a harmonização e articulação da avaliação.

No quadro da UE, o IPAD também esteve regularmente representado nas reuniões anuais dos Chefes das Unidades de Avaliação das agências de cooperação para o desenvolvimento dos EM e da CE.

A presença neste tipo de reuniões é de particular importância pois só através da integração em redes se pode estar a par dos progressos internacionais e participar na discussão dos temas mais relevantes para a cooperação e para o aprofundar do conhecimento sobre a problemática da avaliação e sua relevância na cooperação para o desenvolvimento.

No quadro do CAD, em 2002 deu-se início ao processo de avaliação conjunta do Apoio ao Orçamento Global (GBS). A partir de 2004, o grupo de avaliação no quadro do CAD mudou de estatuto passando de *Working party* a Rede. As avaliações conjuntas (GBS, Declaração de

---

<sup>8</sup> O mandato da Rede inclui: 1) fortalecer a troca de informação, experiência e cooperação sobre avaliação entre os membros da rede e, quando adequado, com os países parceiros; 2) contribuir para aumentar a eficácia do desenvolvimento; 3) aconselhar e dar apoio ao CAD e órgãos subsidiários, nomeadamente nos exames pelos pares, resultados do desenvolvimento e eficácia da ajuda; 4) promover e apoiar o desenvolvimento da capacidade de avaliação nos países parceiros.



Paris, Organizações Multilaterais, Prevenção de Conflitos) e as questões metodológicas (a qualidade das avaliações, sistemas de avaliação e sua utilização, padrões da qualidade da avaliação, abordagem para avaliação do desempenho das organizações multilaterais, orientações para a avaliação das actividades de prevenção de conflitos e construção da paz, avaliação de impacto e orientações para as avaliações conjuntas) foram os principais temas abordados no período em apreço.

No quadro da UE merece particular referência o trabalho desenvolvido no quadro da avaliação conjunta dos 3C, para além da partilha de experiência entre os Estados-Membros.

## **11. Formação e informação**

Dada a preocupação de criar uma cultura de avaliação na Cooperação Portuguesa, para além da criação de instrumentos que orientem o processo de avaliação, a formação de competências em matéria de avaliação, numa primeira fase internas, e posteriormente dos restantes actores da Cooperação Portuguesa, é uma área que tem merecido atenção. Na sequência da frequência do “*core course*” do IPDET, do Banco Mundial, em 2001, por dois técnicos do ICP, foram realizadas, em 2002, duas sessões internas de formação.

As acções de formação interna foram retomadas em 2005 tendo sido realizadas:

- Uma sobre a Estratégia da Avaliação (Fevereiro);
- Uma sobre Avaliação na Cooperação (Maio);

Em Dezembro de 2006 foi realizada uma nova acção de formação interna sobre avaliação. No quadro da CIC foram também abordadas questões sobre avaliação, em particular na reunião de 27 de Outubro de 2006.

A definição dos conteúdos da página de avaliação do site do IPAD e a sua actualização foi outra das tarefas da Unidade de Avaliação. A elaboração de uma *E-Newsletter* acabou por não avançar por entretanto ter sido criada uma E-Newsletter do IPAD, na qual são disseminadas as informações relativas às actividades de avaliação.

## **12. Outras actividades**

No período em análise os técnicos da DA/GAAI desempenharam algumas tarefas que não se enquadram no campo estrito da avaliação, em função das necessidades da instituição. Assim, em 2006, a Divisão de Avaliação foi responsável pela coordenação e elaboração das seguintes estratégias sectoriais e transversais da CP, no quadro da operacionalização da “Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”:

- Ambiente



- Boa Governação, Democracia e Participação
- Desenvolvimento Rural
- Educação
- Género
- Saúde

A participação no grupo de trabalho de definição de fichas de acompanhamento de Programas, Projectos e Acções (PPA) e a elaboração do PIC de Timor-Leste (2007-2010) foram outras actividades que contaram com a colaboração da DA/GAAI em 2005/06.

### **13. Balanço dos resultados das avaliações**

Do balanço dos 5 anos a que se reporta o presente relatório pode dizer-se que:

- Os problemas de institucionalização da avaliação persistem embora nos últimos anos tenham sido dados passos importantes nesse sentido.
- A ausência de um orçamento para a avaliação reduz a sua autonomia e independência para além de tornar contingente a sua realização. Num contexto de restrições orçamentais e fortes cortes no orçamento da cooperação os efeitos repercutem-se também na avaliação. Por isso, apesar de existir um plano de avaliação, ele apresenta grande fluidez de ano para ano.
- É necessário reforçar a incorporação das recomendações das avaliações. Apesar de relevantes há ainda passos a dar na incorporação das recomendações dos relatórios na programação e implementação. As fichas do contraditório e de seguimento bem como a de apreciação da qualidade da avaliação precisam de ser sistematicamente utilizadas e difundidas.
- É necessário melhorar a qualidade de produção dos relatórios de avaliação (alguns relatórios evidenciam problemas metodológicos e de linguagem), os quais traduzem a qualidade da própria avaliação, bem como a sua oportunidade o que cruza com a necessidade de planeamento atempado das avaliações.
- Os constrangimentos ao nível dos recursos humanos também foram evidentes, com grande rotação de técnicos na Unidade de Avaliação.
- As avaliações realizadas neste período fizeram ressaltar um importante problema, que é aliás comum a outras agências, e que é a dificuldade em encontrar consultores com as necessárias capacidades, em termos de know-how, experiência e capacidade para realizar as avaliações e produzirem relatórios com qualidade. Com efeito, embora a avaliação de políticas públicas seja uma matéria em que existem competências e



experiência consideráveis, na área específica da avaliação da cooperação para o desenvolvimento elas são muito escassas, em parte por inexistência de formação específica. Este constrangimento coloca algumas dificuldades à eficácia da política de avaliação e conseqüente incorporação de resultados na Cooperação Portuguesa.

Apesar dos constrangimentos, é possível salientar como positivo:

- O início da avaliação país (PIC);
- A crescente preocupação com a incorporação dos resultados das avaliações na prática da cooperação. Por exemplo, a extinção dos PAC na programação por país e o alinhamento com os ciclos de programação dos países parceiros;
- A criação de instrumentos metodológicos, norteadores da função avaliação, que criaram uma base para a cultura de avaliação na CP;
- A participação em avaliações conjuntas, quer no quadro do CAD, quer da UE, constituindo-se um importante mecanismo de aprendizagem;
- A realização de avaliações internas e externas, reforçando a capacidade interna não só para acompanhar mas, também, para gerir e realizar avaliações.

## 9. Anexos

### 9.A – Avaliação da Intervenção da CIC - Portugal (ONGD) na República de Cabo Verde em Projectos no Sector da Saúde co-financiados pela Cooperação Portuguesa

#### Sumário Executivo

##### Enquadramento

Cabo Verde (CV), encontra-se numa fase de transição entre indicadores (decrecentes) de saúde de países em desenvolvimento (doenças infecciosas e parasitárias) e do foro crónico-degenerativo (HTA, doenças cerebrovasculares). Assim, há hoje, da parte das autoridades, a preocupação em reflectir sobre o actual sistema Nacional de Saúde e em traçar novos horizontes quanto ao futuro.

As prioridades sanitárias do país centram-se na formação e sustentabilidade dos seus recursos humanos. Ao nível da política sanitária, destaca-se a descentralização entre o poder local e o poder central: cabe ao Município a tutela da prestação de cuidados de saúde básicos (USB) circunscritos à sua área regional, enquanto cabe, por sua vez, ao Ministério da Saúde o papel de tutelar os restantes níveis de prestação de cuidados de saúde, a uma escala nacional.

Esta repartição de poderes gera, por vezes, certas divergências na definição e gestão de interesses que se sobrepõem da parte de ambos os poderes. Por outro lado, acresce que, em função do quadro acima traçado, a RCV pondera sobre qual a orientação a tomar em relação ao futuro, designadamente se deve ou não continuar a investir na expansão dos serviços básicos de saúde, de forma a cobrir o maior n.º de comunidades locais, ou a realizar um investimento amplo em cuidados de saúde diferenciados, concentrados em zonas estratégicas, a par da promoção de uma maior acessibilidade.

##### CIC-Portugal

A CIC-Portugal é uma ONGD que iniciou as suas actividades naquele país em 1993, na Ilha de Santo Antão. Desenvolve o seu trabalho na área da saúde, complementada por acções pontuais no plano da educação escolar e/ou para a saúde.

**1. Projecto alvo da avaliação final: “Cuidados de Saúde no Hospital de Ribeira Grande e Cuidados Primários de Saúde na Ribeira Grande”** é a designação do projecto. O

projecto decorreu no Concelho de Ribeira Grande, na ilha de Santo Antão, entre 1 de Novembro de 1996 a 31 de Outubro de 1999, num total de 36 meses, e vinha na sequência de um anterior nos mesmos moldes, de 32 meses.

O concelho da Ribeira Grande caracteriza-se, segundo a ONG, por ser uma região bastante carenciada em sectores diversos, em especial no da saúde, diversamente ao que a Carta Sanitária de CV indica.

Face ao contexto e população-alvo (24 000 habitantes) que seleccionou, as suas metas foram: a diminuição das taxas de mortalidade (geral e infantil), do crescimento demográfico e da morbilidade das doenças mais frequentes, assim como a formação em saúde escolar e de alguns recursos humanos, o fornecimento de consumíveis médicos e medicamentos e o reforço de algumas estruturas de saúde. Actuou ao nível das Unidade de Saúde de Base e no Hospital Regional.

O valor total do investimento financeiro foi de 532 000 ECU, com os seguintes financiadores: 50% da UE, 27% da CIC-Portugal e 9% do ICP.

##### 1.1. Performance da CIC-Portugal

Dada a dimensão e uma formulação pouco precisa e realista dos objectivos preconizados, a ONGD obteve níveis de eficácia bastante reduzidos ou nulos, constatando-se uma situação final quase similar à inicial, e que gerou mais uma vez a formulação de um terceiro projecto, de novo nos mesmos moldes do anterior e que, na altura do trabalho de campo, se encontrava em fase de decisão sobre o financiamento.

##### 1.2. Apreciação crítica da performance da CIC – Portugal

Esta performance negativa decorreu de uma concepção e planificação do projecto pouco ajustadas ao contexto de intervenção e tempo de realização. Os objectivos são de uma amplitude de médio/longo prazo o que implica a integração do projecto nos programas nacionais sanitários ou num outro de carácter multi-sectorial muito abrangente.

Por outro lado, registou-se um ambiente de crescente desconfiança mútua entre as partes envolvidas, designadamente entre a ONGD e as entidades sanitárias nacionais, o qual se reflectiu, antes de mais, na ausência de coordenação entre as parcerias potenciais.

### 1.3. Conclusões

A CIC – Portugal não soube aproveitar a mais valia da experiência do projecto anterior, nem monitorizar devidamente aquele que é agora alvo de avaliação, de forma a precaver uma evolução similar à anterior. Não manifestou capacidade de distanciamento crítico para activar em tempo útil as reformulações necessárias.

Face a um terceiro projecto que se apresenta em condições idênticas e para o mesmo contexto de actuação é de esperar que, não se tendo, aparentemente, aproveitado a mais valia do projecto inicial e do que agora se avaliou, a proposta não seja aprovada.

### 1.4. Recomendações

- Conceber e executar projectos mais objectivos e exequíveis;
- Auto-avaliação rigorosa dos antecedentes;
- Desenvolver maior esforço de integração nos programas nacionais e na relação com as restantes autoridades e parceiros profissionais do país receptor;
- Estabelecer mecanismos de monitorização e de avaliação internos mais rigorosos;
- Solicitar avaliações e/ou pareceres externos, prévios ou não à realização de um projecto.

**2. Projecto alvo da avaliação intercalar: “Cuidados de Saúde no Concelho de S. Domingos e Construção de Três Unidades Sanitárias de Base”.** O projecto decorre no Concelho de S. Domingos, na ilha de Santiago. Teve início em 1 de Novembro de 1998 e terá terminado a 1 de Novembro de 2001, num total de 36 meses.

O concelho da Ribeira Grande caracteriza-se, segundo a ONGD, e à semelhança do projecto acima resumido, por ser uma região bastante carenciada em sectores diversos, em especial no da saúde, mais uma vez em divergência com o que a Carta Sanitária da RCV indica.

A população-alvo ronda os 30 000 habitantes da região e tem essencialmente as mesmas metas que o projecto anterior: a diminuição das taxas de mortalidade (geral e infantil), do crescimento demográfico e da morbilidade das doenças mais frequentes, assim como a formação em saúde

escolar e de alguns recursos humanos, o fornecimento de consumíveis médicos e medicamentos e o reforço e construção de três USB. Actua no Centro de Saúde de S. Domingos e respectivos Postos Sanitários.

A ONGD actua em parceria com uma ONG local, denominada MORABI, com uma experiência crescente no terreno e com boas relações locais.

O valor total do investimento financeiro foi de 608 814 ECU, com os seguintes financiadores: 56% da UE, 15% da CIC e 5% do ICP.

### 2.1 Performance da CIC-Portugal

Dada a fase intercalar da presente avaliação, o que se pode constatar é o cumprimento parcial dos objectivos previstos ao nível da construção das infra-estruturas, ainda que, com alguns obstáculos e atrasos na calendarização.

No que diz respeito aos restantes objectivos, os mesmos são ambiciosos e comportando o risco de não serem cumpridos. Tal como no projecto anterior, uma vez mais se coloca o problema da sua dimensão e de uma formulação pouco precisa e realista.

Verifica-se, contudo, já um esforço no reajustamento de estratégias e na necessidade de melhor controlar os resultados a obter, pelo que se prevê um grau de eficácia superior ao do projecto da Ilha de Santo Antão.

### 2.2 Apreciação crítica da performance da CIC – Portugal

Esta performance revela já algum distanciamento crítico e um esforço de maior racionalização das estratégias. Não podemos esquecer, contudo, que os objectivos em causa são, na sua generalidade, pouco exequíveis e desintegrados de qualquer programa nacional que viabilize a sua sustentabilidade futura.

Verifica-se igualmente uma melhor relação entre as partes envolvidas, embora se tenham também registado situações de tensão.

### 2.3 Conclusões

A CIC-Portugal parece ter reflectido na execução do projecto a experiência dos projectos anteriores e controlar melhor os seus níveis de rentabilização, assim como de relação com as entidades locais.

A parceria com a ONG local MORABI é uma mais valia importante para ambas as organizações e poderá assumir um valor estratégico mais forte no futuro.

### 2.4 Recomendações específicas

- Conceber e executar projectos mais objectivos e exequíveis;
- Continuar a desenvolver o esforço de racionalização das estratégias, definindo-se por trabalhar com a comunidade ou intensificar os cuidados curativos;
- Desenvolver maior esforço de integração nos programas nacionais e na relação com as restantes autoridades e parceiros profissionais do país receptor;
- Reforçar a parceria com a MORABI;
- Solicitar avaliações e/ou pareceres externos para melhoria do processo e superação de dificuldades.

### **Considerações**

A divergência inicialmente assinaladas entre poderes local e central tem tido alguns reflexos negativos na actuação de instituições que, operando numa região e no âmbito de um mesmo projecto, são tuteladas por diferentes entidades, conforme o tipo e a amplitude das suas tarefas. Foi o caso da CIC-Portugal que, ao intervir nas USB, ficava sob tutela do Município e ao fazê-lo no Hospital ou nos Centros de Saúde e Postos Sanitários, ficava, por sua vez, sob a tutela do Ministério da Saúde. Este foi um facto gerador, por vezes, da tensão assinalada ao longo de ambos os projectos, nem sempre bem gerida, por todas as partes envolvidas, incluindo a CIC-Portugal, em ambos os projectos.



## 9.B – Avaliação da Cooperação Portuguesa no Sector Saúde em Moçambique (1990 – 2000)

### Sumário Executivo

O Instituto da Cooperação Portuguesa decidiu realizar uma Avaliação da Ajuda Bilateral Portuguesa no Sector da Saúde em Moçambique na Década de 1990 – 2000. O presente Relatório é o resultado do trabalho da equipa técnica seleccionada, respondendo aos Termos de Referência dessa Avaliação.

A presente Avaliação abrange a Década de 1990-2000. Durante esta década, Moçambique foi um dos principais receptores da ajuda portuguesa. A cooperação portuguesa com Moçambique, no domínio da saúde, assenta no acordo assinado em 1984, embora as actividades de cooperação neste sector só se tenham intensificado nos últimos anos da década de 90. Estima-se que durante a década foram dispendidos cerca de 50 Milhões de Euros no sector Saúde, financiados por diversas entidades portuguesas.

A Avaliação abrangeu um conjunto de critérios recomendados pelo Comité de Coordenação da Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE (CAD): pertinência, redução da pobreza, eficácia, impacto, adequação, coordenação intersectorial para o desenvolvimento, participação comunitária, eficiência e custos, coordenação e complementaridade das instituições portuguesas, coerência interna, coordenação e complementaridade com a administração de saúde moçambicana, actores locais e outras doadores, continuidade e sustentabilidade.

A Avaliação decorreu em Portugal e Moçambique. Para além de documentação referente à execução e financiamento dos projectos e intervenções de entidades portuguesas, foram entrevistados representantes da maioria dessas entidades, bem como as contrapartes moçambicanas e outros interlocutores – chave. A Avaliação incluiu uma deslocação a Moçambique, durante a qual foi possível: a) melhorar o conhecimento do contexto moçambicano e evolução de políticas e estratégias de saúde ao longo da década em análise; b) recolher a opinião das autoridades de saúde moçambicanas sobre o papel da cooperação portuguesa; c) perceber a coordenação da cooperação portuguesa com os outros doadores sectoriais em Moçambique.

A saúde foi identificada, no documento de orientação estratégica “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI”, de 1999, como uma das prioridades da Cooperação Portuguesa, com ênfase nos Cuidados de Saúde Primários, enquadrada numa estratégia transversal de redução da pobreza e de reforço institucional. A Cooperação Portuguesa com Moçambique, no campo da Saúde, insere-se no quadro geral dos compromissos com estratégias e objectivos do CAD (Comité para a Ajuda ao Desenvolvimento, OCDE) e procura enquadrar-se, simultaneamente, nas estratégias e objectivos do Plano de Redução da Pobreza Absoluta, de Moçambique.

Por outro lado, a Cooperação Portuguesa com Moçambique, no campo da Saúde, na Década em análise, deve ser contextualizada nos desenvolvimentos que ocorreram em Moçambique, em geral, e no campo da Saúde, em particular. Esta foi a Década que presenciou o fim de um longo período de confrontações armadas em Moçambique, o início da recuperação da economia, a estabilização do Governo e das instituições democráticas, e em que os serviços de saúde foram um contributo indispensável para a redução da pobreza, particularmente rural (estima-se que 70% da população rural vive em pobreza absoluta). Assim, após a pacificação do país, assistiu-se a um incremento das intervenções de entidades portuguesas, bem como uma diversificação dos tipos de entidades, locais e dos problemas – alvo de intervenção.

Portugal como um país com recursos económicos limitados, não aparece como um dos principais doadores no sector da Saúde, em Moçambique. Apesar de Portugal figurar entre as maiores fontes de Ajuda Pública a Moçambique (entre 5º e 7º maior doador, conforme as fontes), o sector Saúde tem um peso relativamente reduzido nessa Ajuda: entre 1998 – 2000, a Saúde apenas foi responsável por 2.3% dos gastos da Ajuda Pública portuguesa (a média da despesa anual em Saúde foi de 0,9 Milhões de Euros, para os anos 1998 – 2000).

Os problemas de saúde da maioria da população moçambicana ainda estão condicionados pelo ciclo da pobreza. O aumento da cobertura e a qualidade dos Cuidados de Saúde Primários continuam a ser a maior contribuição que o



sector da Saúde pode fazer para a redução da pobreza. O Serviço Nacional de Saúde (SNS) moçambicano, apesar de ter registado nos últimos anos notável aumento de procura de serviços em zona rural (o consumo de consultas passou de 0,36 para 0,83 / capita / ano, entre 1993 e 2000), parece ainda necessitar de apoios externos e de entidades não lucrativas que estendam essa cobertura (ainda só há cobertura para aproximadamente 50% da população).

A evolução dos mecanismos de concertação com os parceiros internacionais tem obrigado os dirigentes do Ministério da Saúde (MISAU) a criar capacidades crescentes em planeamento. Consta-se que, entre 1997 e 2000, o valor anual da Ajuda Externa passou de 62 para 80 Milhões de dólares EUA, dos quais 40% foram dirigidos para investimentos. A parte destes montantes sob administração directa do Ministério da Saúde passou de 37% para 62%, no mesmo período. No entanto, as capacidades de planeamento e gestão a nível local e nas unidades prestadoras são mais limitadas. Por outro lado, verifica-se que as limitações de recursos humanos qualificados são gerais, tanto ao nível da simples prestação de cuidados médicos à periferia, como em disciplinas especializadas necessárias às novas funções de um estado regulador (e não prestador directo). Neste contexto, começam a ser frequentes os casos de unidades prestadoras que foram recuperadas com programas de investimento e que ficam encerradas por falta de pessoal (em 2001, havia 207 unidades sem pessoal qualificado).

A coordenação entre a administração de saúde e a comunidade doadora tem sido pautada por um pragmatismo relativamente eficaz, e progressivamente exigente, tendo-se criado mecanismos inovadores. Por outro lado, a progressiva descentralização do planeamento e execução de serviços tem permitido o início de múltiplas experiências locais de prestação de cuidados e envolvimento das comunidades, que é paralela ao crescimento do número de ONGD e de outras entidades não lucrativas (das ONG moçambicanas e estrangeiras registadas na plataforma local – LINK – pelo menos 30 trabalhavam no sector Saúde). Neste contexto, a coordenação local torna-se imperiosa.

As entidades envolvidas e as intervenções portuguesas efectuadas podem ser **sistematizadas em três grandes categorias**: a) os projectos com sede institucional bem definida (nas duas partes) – normalmente com objectivos de organização e reforço institucional; b) o Programa Indicativo entre os dois Ministérios da

Saúde (pontual, institucional e diversificado); c) ONGD e actuações de emergência normalmente com localização geográfica e capacidades de execução limitadas.

A **génese** das intervenções portuguesas parece caracterizar-se por uma junção de dois tipos de actuação: a continuidade das intervenções em curso e a resposta pontual às solicitações da administração moçambicana. Os contactos interpessoais (profissionais de saúde com conhecimento mútuo anterior) adquiriram relevância, quer na génese dos Projectos, quer na definição das actividades e executores, resultando grande dispersão das intervenções, tanto temática como geográfica. Por outro lado, o compromisso individual tem sido determinante na eficácia local das intervenções.

Quanto às **categorias de análise** solicitadas para esta avaliação, os **"RESULTADOS"** podem ser resumidos nos seguintes pontos:

- A maioria das intervenções portuguesas dispôs de **recursos modestos**, resultando em **efeitos limitados**, nas dimensões geográfica, institucional e temporal;
- As intervenções portuguesas relacionadas com a prestação de serviços, demonstraram maioritariamente **eficácia local**, incluindo o efeito de aumento da actividade nos níveis hospitalares de referência local. Inserem-se, por outro lado, num quadro geral de contínuo crescimento do número de serviços prestados pelo serviço público. A maioria das intervenções incluiu formação de recursos humanos locais, desde formação de activistas a pós – graduação médica. O apoio à **formação médica pós – graduada tem maior utilidade individual** do que para a rede pública prestadora (o número de bolseiros moçambicanos em Portugal passou de 5, em 1994, para 24, em 2000)
- Diversas intervenções apresentaram resultados aquém do proposto, por **desadequação de recursos** às necessidades. Do mesmo modo, a retaguarda de apoios organizativos e logísticos foi insuficiente para um bom desempenho durante os tempos de execução de vários projectos;
- Limitações de informação sobre o estado de saúde local (e de poder inferir da causalidade das intervenções portuguesas) impedem a confirmação do **impacto** das intervenções no estado de saúde das populações das áreas. No entanto, a atestar pela elevada pertinência

das intervenções (problemas prioritários e grupos vulneráveis) podemos inferir que as intervenções de terreno (nível primário), com aumento de consumo de serviços, estejam a contribuir (embora localizadamente) para a melhoria do estado de saúde das comunidades directamente servidas abrangidas. Podemos ainda constatar que o impacto na capacidade das instituições foi limitado pela escassez de recursos (em quantidade, ou duração das intervenções);

- A maioria das intervenções portuguesas é considerada **pertinente**, e **coerente** com as políticas de saúde moçambicanas, podendo inferir-se da sua contribuição potencial (embora localizada) para **a redução da pobreza**;
- Constata-se que a escassez de recursos obrigou a uma gestão criteriosa e imaginativa. Na maioria dos casos, os resultados foram obtidos com gastos modestos, sendo particularmente **eficiente** a recuperação de pequenas infra-estruturas periféricas (em Gaza, o custo médio de reabilitação de pequena infra-estrutura de saúde foi de 8.800,00 Euros);
- A mesma modéstia de recursos pode ter estado na base de uma prática habitual de colaboração com as **comunidades** e outras entidades realizando pequenos projectos locais, contribuindo assim para algumas experiências de **desenvolvimento intersectorial**;
- Os Projectos apresentam resultados muito variáveis quanto à **sustentabilidade** e **continuidade**. O contexto moçambicano ainda tem grandes carências de recursos humanos, para constituírem as contrapartes locais (e têm uma grande rotação nas colocações periféricas), sendo também notórias as limitações orçamentais para uma comparticipação logística, verificando-se ainda algumas fraquezas da administração local e das unidades prestadoras. O caso da Faculdade de Medicina ilustra a importância de dois princípios sobre o papel do receptor para o sucesso da Ajuda ao Desenvolvimento: a) a definição dos objectivos institucionais a serem atingidos (baseados numa avaliação de necessidades detalhada); b) uma maior coordenação dos apoios externos;
- O conjunto das intervenções portuguesas foi realizado com razoável **coordenação** com o Ministério da Saúde moçambicano e administração **local** de saúde, bem como

sinergia de “inputs” com outras entidades externas realizando apoios locais. Já a coordenação entre Cooperação Portuguesa e **outros doadores** é considerada fraca por outros parceiros. O predomínio da negociação pontual e “*ad-hoc*”, sobre a coordenação para estratégias abrangentes e de longo prazo, reflectem o carácter reactivo, pontual e personalizado das intervenções portuguesas. Por outro lado, dado o pequeno peso relativo do Sector da Saúde na Cooperação Portuguesa a efectiva coordenação pontual reflecte, e justifica, uma gestão pragmática dos escassos recursos da representação local do Instituto da Cooperação Portuguesa.

**No Ministério da Saúde de Moçambique**, a Cooperação Portuguesa é considerada não apenas de pequeno vulto – pelo volume de recursos – (quando comparado com os mais de 6 milhões de dólares anuais do Reino Unido, Noruega, Suíça e EUA, Portugal fica em 14º lugar, entre os doadores do sector) mas também não sistematizada e desprovida de objectivos e estratégias. O Ministério da Saúde moçambicano expressou ainda o seu desagrado com a não - materialização do Programa Indicativo, 1999-2001. Foi também recomendada a definição de estratégias que tenham em conta a maximização de benefícios para as duas partes, com o **aproveitamento da língua portuguesa**, particularmente na área da formação, aonde se inclui a assistência técnica com objectivos de ensino.

Os entrevistados do **nível local** (e administrações provinciais) manifestaram uma notória **apreciação pelas intervenções** de assistência técnica e material locais, considerando-as de utilidade prática na manutenção da prestação de serviços (independentemente da sua continuidade).

A Cooperação Portuguesa no Sector Saúde, em Moçambique, na Década de 1990, dada a génese personalizada e dispersa das intervenções, resultou em conjuntos de actividades **sem uma definição estratégica portuguesa**, nem um exercício conjunto de planeamento estratégico com a administração de saúde moçambicana. Uma das consequências desta forma de intervenção é o risco de perder “duas janelas” de oportunidade: o apoio à política do medicamento e a formação de recursos humanos.

O Sector Saúde, em Moçambique, dispõe de **amplios financiamentos provenientes de várias fontes de ajuda pública**, com base nos quais se realizam diversos investimentos em



infra-estruturas e reforço da capacidade institucional. No entanto, a escassez de recursos humanos permanece o maior obstáculo à expansão da rede prestadora e ao reforço das instituições de suporte dessa rede. Considera-se que um amplo programa de formação, dirigido a um número bem definido e delimitado de focos institucionais poderia ser o melhor contributo da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento sectorial, e, ainda, uma oportunidade para Portugal ocupar um lugar adequado nos mecanismos de coordenação entre os doadores sectoriais. Os custos deste programa poderão ser reduzidos se for feito um aproveitamento da capacidade residual de instituições portuguesas já dedicadas à área da

formação. Este programa deveria constituir o eixo de articulação da Cooperação Portuguesa no sector Saúde.

A constituição de programas de Cooperação com sedes institucionais bem definidas em Moçambique, e menos numerosas em Portugal, permitiria, ainda, melhorar os métodos de monitorização (no actual quadro de gestão descentralizada). Paralelamente, esses programas poderiam constituir a base de cadernos de encargos para concursos públicos de execução, diminuindo, assim, a discricionariedade inter-pessoal com que actualmente se estabelecem os acordos e se executam novos projectos.

## 9.C – Avaliação da Política de Bolsas do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (1995-2003)

### Sumário Executivo

A avaliação da política de bolsas do IPAD, efectuada para o período 1995-2003, permitiu a identificação de um conjunto de ideias conclusivas e de recomendações, que sistematizam o processo de avaliação e que se constituem, seguramente, como um contributo relevante para alcançar uma maior eficiência e eficácia dos instrumentos e políticas a adoptar no futuro próximo. As principais ideias chave apresentam-se de seguida.

### CONCLUSÕES

Entre 1999 e 2003, verificou-se uma tendência de crescimento do peso do sector Educação na APD bilateral portuguesa e um decréscimo do peso das bolsas do IPAD no sector Educação. Tem-se assistido, para além disso, a uma redução do número total de bolsas disponibilizadas aos PALOP para frequência de estabelecimentos de ensino em Portugal, o que se justifica pela sua substituição por bolsas internas, pela gradual concentração dos apoios em Timor-Leste e pela redução das bolsas já existentes e não tanto por uma diminuição do número de novas bolsas.

As bolsas para frequência de ensino superior representam mais de 2/3 do total de bolsas atribuídas aos cinco PALOP em análise, enquanto que as destinadas à frequência do ensino secundário e de mestrados representam, respectivamente, 25% e 8% do total.

### RELEVÂNCIA E COERÊNCIA

A avaliação global do grau de integração da política de atribuição de bolsas, no quadro desenhado pelos programas de cooperação plurianuais assinados bilateralmente, não pode deixar de concluir que o Programa de bolsas é assumido como um importante instrumento para responder a um dos principais vectores estratégicos da cooperação - a valorização dos recursos humanos.

### PROCESSO

O processo administrativo de atribuição das bolsas revela algumas fragilidades, decorrentes, sobretudo, de atrasos no envio das vagas disponíveis e na resposta aos pedidos de visto, que acabam por culminar no atraso com que os bolseiros conseguem chegar

a Portugal, geralmente após o início do ano lectivo e no atraso do pagamento das primeiras bolsas.

Das principais dificuldades levantadas decorrentes do processo de gestão das bolsas, podem-se destacar, entre outras: (i) a avaliação negativa relativamente à carga burocrática, aos procedimentos/tramitação, aos prazos e ao grau de articulação entre os intervenientes na gestão e condução deste processo; (ii) a fraca qualidade dos serviços dos países de origem envolvidos no processo de candidatura às bolsas; (iii) a falta de transparência dos critérios de selecção e da sua implementação; e (iv) o reduzido apoio à instalação e integração dos bolseiros em Portugal.

### EFICIÊNCIA

O valor pago a um bolseiro que frequente o doutoramento em Portugal (cerca de 57.600€), durante o período curricular máximo oficialmente determinado para o efeito, corresponde quase ao dobro do valor destinado a um bolseiro de licenciatura, mesmo considerando que este último para além de frequentar mais um ano curricular, recebe igualmente mais subsídios (de alojamento e de material didáctico). O custo médio anual potencial, para o IPAD, de um aluno que frequente o grau de licenciatura é de 5.644€, o que corresponde a 60% do custo anual de um bolseiro para mestrado e a metade do custo anual de um bolseiro de doutoramento.

O custo anual de um bolseiro do IPAD para o Estado Português não se confina ao custo da bolsa paga pelo IPAD. No caso das licenciaturas, foi possível apurar que o custo anual de um bolseiro do IPAD suportado pelo Estado se situa em torno dos 11.197€ e que o valor pago pelo IPAD a título de bolsa corresponde a 50% desse custo.

### EFICÁCIA E SUSTENTABILIDADE

Foi calculada uma estimativa para as taxas de insucesso associadas ao conjunto dos bolseiros que beneficiaram de apoio do IPAD entre 1995 e 2003. As taxas de insucesso potencial são consideráveis, atingindo, pelo menos, 31% no conjunto dos graus de ensino analisados.

Os resultados da análise do percurso académico de 55% dos bolseiros de licenciatura apoiados pelo IPAD no período de referência permitem apurar que a taxa média de conclusão do curso observada é de 40%, sendo a verificada para os bolseiros de Cabo Verde a mais elevada (61%) e a dos bolseiros originários da Guiné Bissau a mais baixa (21%). Em média, estes bolseiros necessitaram de 1,3 anos suplementares para concluir o grau relativamente ao que seria necessário face à duração curricular de cada curso.

Após o retorno ao país de origem, os bolseiros vêm as suas perspectivas profissionais muito ampliadas uma vez que a formação em Portugal é muito prestigiada. O regresso foi sempre referido como uma opção dos próprios, não havendo, no entanto, nenhum mecanismo formal activo que permita impedir a “fuga de cérebros”.

Desta forma, pode considerar-se que a capacitação dos indivíduos, através da formação, contribui para a capacitação das organizações dos diversos países (e pode fomentar a melhoria do contexto económico envolvente se estes bolseiros promoverem o empreendedorismo) e contribui para a sustentabilidade da intervenção.

## **PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES**

**ESTRATÉGICAS** *(relacionadas com as linhas de orientação estratégica da política de bolsas, envolvendo uma articulação mais aprofundada e alargada entre actores)*

- ▶ Operacionalização dos princípios de autonomia e sinergia na cooperação portuguesa conduzindo, no terreno específico da política de bolsas, a uma valorização da especificidade da oferta portuguesa de qualificação e das necessidades particulares da procura de educação e formação dos países beneficiários.
- ▶ Reforçar a correspondência entre as áreas de concessão de bolsas e as áreas estratégicas de desenvolvimento do país beneficiário, através da concertação entre país beneficiário e país doador na definição das áreas e do número de bolsas a atribuir, respeitando sempre o princípio de responsabilização no respectivo terreno de decisão.
- ▶ Clarificação do papel do “capital humano” na ajuda ao desenvolvimento. A cooperação na educação e na formação assumem um papel estratégico reforçado que importa organizar potenciando a política de bolsas para dimensões transversais unindo o individual, o colectivo e o organizacional.
- ▶ A sustentabilidade da intervenção após a conclusão do grau pode ser incrementada se for mais direccionada para alguns tipos de organizações como, por exemplo, as universidades, os centros de investigação e de ciência e tecnologia e, eventualmente, a administração pública, permitindo um efeito de arrastamento e de capacitação institucional mais fortes e uma maior taxa de retorno.
- ▶ Organização da política de bolsas numa lógica de “ciclo de vida”, isto é, um quadro de médio prazo envolvendo o encontro entre oferta e procura, o processo plurianual de educação e formação e a integração profissional posterior no país beneficiário.
- ▶ O apoio ao funcionamento do Ensino Superior nos países beneficiários e a atribuição de bolsas de estudo locais, sendo importantes, devem complementar e não substituir as bolsas de estudo em Portugal. Por outro lado, tendo sempre em consideração as necessidades específicas de cada país, a aposta prioritária em mestrados e doutoramentos não deve anular a concessão de bolsas em Portugal para licenciaturas, em áreas específicas não disponíveis localmente. Paralelamente, a cooperação na área da educação deveria também reforçar a aposta na formação profissional e de nível médio nos países beneficiários e explorar a possibilidade de recorrer a técnicas de *e-learning*, combinando formação à distância com formação presencial.
- ▶ O reforço da cooperação institucional entre o IPAD e as instituições mais relevantes da política de educação, formação e investigação portuguesa, bem como da cooperação universitária entre Portugal e os países beneficiários e entre as instituições de “emissão” e “acolhimento” nos países beneficiários e de formação e educação em Portugal através da mediação do IPAD, constitui um elemento muito relevante para aumentar a selectividade, a capacidade de monitorização e acompanhamento e a possibilidade de adaptação de modelos de apoio aos bolseiros e, desse modo, uma alavanca poderosa de melhoria da eficiência e eficácia das políticas de bolsas.
- ▶ Em síntese, as opções estratégicas devem orientar-se para uma maior articulação e ajustamento, em nível e estrutura, entre a procura de formação por parte dos países beneficiários e a oferta de formação apoiada por bolsas disponibilizada pelo Estado português, exigindo, por sua vez, uma forte

articulação entre instituições congéneres locais e nacionais e uma concertação de esforços acrescida, em Portugal, designadamente entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros, da Educação e da Ciência e Ensino Superior, e, ao mesmo tempo, numa lógica progressiva de limitação do âmbito de intervenção da política de bolsas, devidamente enquadrada na política global de cooperação e, em particular, na APD destinada ao sector da educação, uma qualificação, diferenciação e especialização crescentes da formação disponibilizada nas nossas universidades.

**OPERACIONAIS** *(mais focalizadas num conjunto restrito de entidades e na definição e implementação, com base em informação sistematizada, de processos mais eficazes e eficientes conducentes à concretização da estratégia definida)*

- ▶ Valorização da cultura de avaliação de ciclo completo - ex-ante, on-going e ex-post - mais leve e operacional. Promover a cultura de avaliação através da sistemática confrontação dos objectivos e prioridades definidos com os resultados obtidos, de forma a aumentar a racionalidade, eficácia e utilidade da política de bolsas.
  - ▶ Adopção de um modelo de gestão ancorado em processos de decisão baseados em informação, sendo, para o efeito, necessário ao IPAD desenvolver, de forma sistemática e global, um sistema de informação que permita, em simultâneo, monitorizar a situação dos bolseiros em cada momento e avaliar, através de indicadores e metas previamente estabelecidas, os resultados do programa de bolsas ao longo dos anos.
  - ▶ Promover a concertação entre as diferentes instituições que concedem bolsas em Portugal (IPAD, JNICT, Fundação Calouste Gulbenkian, nomeadamente) e a DGES, no sentido de uma melhor articulação entre as prioridades estratégicas dos programas de bolsas desenvolvidos, a estrutura e natureza das vagas abertas, para o efeito, no ensino médio, superior e pós-graduado e as necessidades locais reveladas pelos mercados de trabalho, tendo em conta as estruturas de especialização produtiva dos países beneficiários do esforço de cooperação materializado nas bolsas.
  - ▶ Reforçar a intervenção das comissões paritárias, promovendo-se reuniões mais frequentes e melhor preparadas, e assegurar
- uma maior intervenção das comissões na avaliação e implementação dos critérios utilizados na selecção dos candidatos a bolseiros.
- ▶ O processo de atribuição de bolsas deve ser mais participativo e transparente. Deve haver uma única instituição reitora, para que a concessão de bolsas no exterior obedeça a critérios racionais respeitadores das opções nacionais em matéria de educação e formação para o desenvolvimento.
  - ▶ A distribuição dos diplomas poderia ser realizada na embaixada portuguesa dos países de origem dos bolseiros, como forma de potenciar o seu regresso aos países de origem. O regresso deve estar devidamente acautelado no contrato de atribuição da bolsa.
  - ▶ Promover uma maior integração da informação entre serviços, nomeadamente através da adopção das novas tecnologias de informação e comunicação e da partilha de bases de dados.
  - ▶ A antecipação do número e distribuição das vagas ao ensino superior não deverá ficar dependente dos períodos de candidaturas nacionais. Dever-se-ão definir áreas prioritárias no ano anterior em sede de cooperação.
  - ▶ Melhorar a articulação com o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e com os consulados, bem como desenvolver e distribuir um documento claro e esclarecedor de toda a tramitação processual para que os bolseiros possam aceder ao respectivo visto no mais curto prazo de tempo, sem, no entanto, deixarem de cumprir todos os aspectos legais impostos pela legislação nacional e comunitária, garantindo-se, desta forma, uma maior rapidez na concessão de vistos para entrada em Portugal.
  - ▶ Proceder a um melhor apoio na recepção e acompanhamento dos bolseiros, através de diversas acções das quais se destacam a promoção de formação complementar na língua portuguesa em Portugal; a criação de serviços de apoio aos bolseiros e a distribuição de uma brochura com indicações úteis; a criação de uma bolsa de alojamentos que permitisse, através das embaixadas, que o bolseiro tivesse alojamento reservado aquando da sua chegada a Portugal; e o estabelecimento de um help desk para estudantes estrangeiros ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

## 9.D – Avaliação da Cooperação Portugal – Cabo Verde, no domínio do Ensino Superior, desenvolvida no âmbito do Acordo assinado em 1997

### Sumário Executivo

O Acordo de Cooperação, assinado entre ambos os países em 1997, previa uma avaliação, ao fim de 5 anos, das acções desenvolvidas no seu âmbito, dos seus resultados e da sua contribuição para o desenvolvimento e consolidação do ensino superior em Cabo Verde. É esse o objecto desta avaliação, a par de uma análise do funcionamento da Comissão Paritária, a estrutura de coordenação e gestão do Acordo então criada.

### Objecto da avaliação

Foi avaliado: a) o conjunto dos projectos desenvolvidos por instituições de ensino superior portuguesas, públicas e privadas, visando o desenvolvimento do ensino superior em Cabo Verde (expansão da oferta formativa, formação de docentes, apoio institucional, etc.), a consolidação das suas instituições e, tendencialmente, a criação da Universidade de Cabo Verde; b) a contribuição do Estado português para a formação superior de cidadãos cabo-verdianos através da concessão de vagas e de bolsas para frequência do ensino superior em Portugal; c) o funcionamento da Comissão Paritária, a estrutura de coordenação e gestão da cooperação Portugal - Cabo Verde no domínio do ensino superior.

### Descrição da avaliação

#### 1. Objectivo

Os principais objectivos eram: a) avaliar o desempenho da cooperação portuguesa no domínio do ensino superior, entre 1997 e 2002; b) avaliar a eficiência e eficácia da sua estrutura de coordenação, a Comissão Paritária; c) apoiar a tomada de decisão dos responsáveis governamentais sobre uma eventual revisão do Acordo assinado entre os dois governos em 1997.

#### 2. Metodologia

A análise documental e de informação recolhida através de entrevistas aos responsáveis pela coordenação da cooperação de ambos os países e aos coordenadores de projectos de cooperação, bem como aos responsáveis das instituições de ensino superior de Cabo Verde. Esta análise foi apoiada numa estratégia de aproximação ao terreno e de consolidação/validação de informação, através de uma metodologia de análise de casos e de *workshops* com os principais *stakeholders*, para discussão do Relatório Final.

### Principais conclusões

- 1.O Acordo de 1997 permitiu instituir dispositivos básicos de observação, acompanhamento e coordenação/ regulação da cooperação sectorial e, por esta via, facilitou a construção de respostas mais adequadas às necessidades de Cabo Verde. No entanto, a natureza muito genérica e incipiente do Acordo, marcada por uma grande indefinição nos meios financeiros alocados, nas metas e prioridades de desenvolvimento, nas estratégias de cooperação, nas competências das estruturas de coordenação, etc., condicionou bastante as suas potencialidades.
- 2.As principais reorientações estratégicas na direcção e gestão do Acordo e da cooperação desenvolvida no seu âmbito, foram definidas e implementadas à margem da Comissão Paritária e foram, no essencial, o resultado das alterações ocorridas na direcção dos organismos nela representados (ICP, DGESup, DGESC, etc.).
- 3.Os dispositivos de monitorização dos projectos e acções da cooperação portuguesa, são muito débeis e limitados à vertente financeira, não existindo instrumentos de recolha, registo, descrição/ caracterização básica e análise dos projectos e acções implementadas. É muito frequente a inexistência de documentos de projecto e dos respectivos relatórios de execução física e financeira, o que condicionou de modo significativo a capacidade de coordenação, reorientação e acompanhamento da cooperação por parte, quer da DGESup, quer do ICP, quer ainda da Comissão Paritária.
- 4.A estratégia de apoio a parcerias e à cooperação inter-institucional mostrou-se particularmente adequada ao objectivo de apoio à criação e *consolidação de novos cursos* de ensino superior em Cabo Verde, através de missões de docência e, por vezes, de assessoria curricular. No entanto, por se ter mostrado tão predominante, não conseguiu garantir resultados de nível idêntico no apoio ao desenvolvimento e consolidação das instituições de ensino superior (equipamentos de ensino, formação avançada de docentes cabo-verdianos, investigação, assessoria organizacional e ao desenvolvimento estratégico das instituições, etc.), a que inicialmente se tinha comprometido.

5. Portugal é o principal doador de bolsas a estudantes cabo-verdianos e é também o principal país de destino/estudo dos estudantes com bolsas atribuídas pelo governo de Cabo Verde para vagas obtidas em países estrangeiros. O papel estratégico desta política de atribuição de vagas e de bolsas na formação de quadros cabo-verdianos e no desenvolvimento do ensino superior é, nesse contexto, fortemente reconhecido em Cabo Verde. Este papel estratégico está claramente reflectido no funcionamento da Comissão Paritária que dedicou ao tema grande parte das suas reuniões, por vezes com prejuízo de outras áreas relevantes para os objectivos do Acordo de 1997.

6. A contribuição positiva da cooperação portuguesa é claramente reconhecida e valorizada em Cabo Verde, quer pelas autoridades educativas, quer pelos responsáveis das instituições de ensino. O apoio português fez-se sentir de modo muito significativo na expansão da oferta de formação interna e, em particular, nas áreas científicas associadas à formação de docentes dos ensinos básico e secundário (IP e ISE), nas engenharias mecânica, de telecomunicações e civil, na biologia marinha e nas profissões náuticas (ISECMAR) e no turismo.

## Recomendações

1. Integrar num só Acordo de Cooperação as vertentes de apoio ao desenvolvimento e consolidação do ensino superior e as vertentes de apoio à investigação científica e tecnológica e à formação avançada, as quais actualmente se encontram integradas em Acordos distintos.

2. Explicitar no texto do Acordo: a) o montante financeiro plurianual afecto às acções a implementar no âmbito do Acordo; b) as várias linhas de acção/medidas que são objecto de cooperação, nomeadamente as vertentes de expansão e consolidação da oferta formativa interna, vagas e bolsas no exterior e internas, investigação científica e tecnológica, formação avançada e de pós-graduação, bem como o apoio à avaliação e desenvolvimento estratégico dos estabelecimentos de ensino de Cabo Verde e às estruturas de gestão e coordenação sectorial da administração educativa; c) as estruturas que deverão assegurar o acompanhamento da implementação dos projectos no terreno e que, *pela parte portuguesa*, deverão reunir simultaneamente competências específicas a nível sectorial e competências de coordenação da cooperação externa, com “antenas” no terreno.

3. A participação das entidades representativas das instituições de ensino superior (CRUP, CCISP, ...) deve preferencialmente situar-se ao nível da discussão das políticas de cooperação no domínio do ensino superior e não directamente nas estruturas de coordenação e acompanhamento de cada um dos Acordos que Portugal venha a estabelecer com um dos PALOP.

## **4. O estabelecimento de parcerias inter-institucionais estratégicas, é a via privilegiada de desenvolvimento da cooperação no âmbito do ensino superior e deve ser incentivado, mas deverá adoptar a forma de apoio a projectos integrados de desenvolvimento organizacional (curricular, investigação, consolidação da oferta de formação inicial, formação avançada de docentes, meios de ensino, etc.).**

5. O reforço da prioridade para as bolsas de pós-graduação relativamente às bolsas para formação inicial, deverá estabelecer ainda a atribuição de prioridade a candidatos com a ligação/vinculação a estabelecimentos de ensino superior de Cabo Verde, e atender ao projecto de desenvolvimento da respectiva instituição.

6. Deverá ser construídos dispositivos de monitorização da cooperação desenvolvida, adequados à natureza dos projectos de cooperação no ensino superior, que garantam a individualização de todos os projectos e que articulem a sua execução física e financeira.

7. Deverão ser promovida a articulação/coordenação de iniciativas e a convergência de políticas de cooperação presentes nos projectos e acções financiados e/ou coordenadas pelo IPAD, MOPTH, ME ou MCES, por forma a garantir uma complementaridade das intervenções realizadas e dos seus resultados.

8. Os projectos a apoiar devem obrigatoriamente assegurar/garantir: (i) uma endogeneização das iniciativas de cooperação nas instituições de Cabo Verde; (ii) a acreditação dos cursos e a certificação dos formados por Cabo Verde, sem prejuízo da possibilidade de se desenvolverem processos de dupla certificação para efeitos de prosseguimento de estudos, no quadro de parcerias e/ou de protocolos entre instituições de ambos os países.

9. O actual modelo de “pagamento de viagens + ajudas de custo”, que criou uma relação directa apenas entre o docente/investigador e o ICP, sem intervenção da instituição a que aquele está vinculado e que o disponibiliza para a missão de cooperação, deverá ser substituído pela contratualização entre as estruturas de coordenação da cooperação portuguesa e as

instituições portuguesas que implementam as acções no terreno, o que favorece uma adequada planificação plurianual dos projectos.

10. A aposta na concessão de bolsas para, em primeiro lugar, apoiar a frequência do ensino superior em instituições instaladas no país parece ser consensual entre as partes, pelo que será de prosseguir e aprofundar esse caminho. No caso português deve-se em particular ponderar em que medida se deve chegar a um maior equilíbrio entre o número de

bolsas concedidas para estudar em Cabo Verde e o número de bolsas para estudar em Portugal.

11. Deverão ser desenvolvidas iniciativas de apoio à identificação regular das áreas prioritárias de formação para Cabo Verde, através de um projecto de cooperação neste domínio.

## 9.E – Avaliação do Projecto do Centro Experimental e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo (CEFFHQ), na Guiné-Bissau (2001-2004)

### Sumário Executivo

#### 1. Enquadramento

- A Avaliação foi realizada pela KPMG para o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). O Projecto existe desde 1988, tendo sido interrompido de 1997 a 2002, período em que se registou também um incêndio de grandes proporções. A fase em avaliação refere-se à execução retomada em Março de 2002, com base em Ficha de Projecto (FP) para 2001-2004.
- O Projecto é gerido conjuntamente pelo Director do Centro e pelo Director de Projecto, nomeados, respectivamente, pelas partes guineense e portuguesa, sendo supervisionado por uma Comissão Paritária que integra representantes das partes portuguesa (IPAD e Gabinete de Política e Planeamento Agro-Alimentar — GPPAA) e guineense (Instituto Nacional de Pesquisa Agrária — INPA, que tutela o Centro — e Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural).
- A Avaliação foi realizada com o Projecto em situação de suspensão dos investimentos e de assistência técnica desde o primeiro semestre de 2004, por decisão da parte portuguesa e na ausência do Director de Projecto (havia apresentado a demissão há cerca de um ano) e do então Director do Centro (falecido).

#### 2. Constatações

##### 2.1 - Relativas à Coerência, Coordenação e Complementaridade:

- O Projecto apresenta coerência com as prioridades que vêm sendo definidas pela Cooperação Portuguesa e pela União Europeia para a Guiné-Bissau, muito embora o PIC 2002-2005 tenha definido eixos de concentração que não incluem o sector agrícola. A FP não contextualiza o Projecto nas orientações das organizações internacionais para o sector e não existia, à data da concepção do Projecto, documentação de política nacional para a pesquisa agrícola, mas documentação posterior permite atestar a coerência do mesmo àqueles dois níveis.
- A maior parte dos interlocutores guineenses avalia negativamente a coordenação entre as partes, considerando que o poder de decisão era exercido pela parte portuguesa. Este facto é reconhecido por alguns interlocutores desta parte, que o atribuíram a condicionalismos institucionais da Guiné-Bissau. É relevante a ausência de consulta à parte guineense nas decisões de suspensão da assistência técnica e dos investimentos e de proceder à avaliação,

decisões que não passaram, aliás, pelas instâncias do Projecto.

- A necessidade de canalização de esforços para a recuperação da operacionalidade do Centro até final de 2003 e as decisões imediatamente subsequentes, supra-Projecto, limitaram as possibilidades de coordenação e complementaridade com outros actores do sector agrícola guineense e sub-regional, bem como com instituições portuguesas, mas constataram-se exemplos concretos que denotam uma atitude de abertura nesse domínio.

##### 2.2 - Relativas às áreas de Projecto:

- O Projecto procurou colmatar algumas lacunas da FP, evidentes ao nível da caracterização do ponto de partida desta fase, da participação da parte guineense e demais actores locais na definição de prioridades e do modelo de gestão, bem como do novo contexto institucional guineense. Eram também relativamente omissos os aspectos relacionados com a sustentabilidade técnica e institucional. A FP foi concebida para uma execução de 4 anos (a qual acabaria por se reduzir a 2 anos), sem que fosse clara uma visão de longo prazo, essencial para um projecto de pesquisa em fruticultura. Os pressupostos de estabilidade política e normalização institucional da Guiné-Bissau não se verificaram.
- O Projecto procurou melhorar a orientação da pesquisa e o seu centramento, facto de que o Seminário sobre Opções Viáveis, de Dezembro de 2003, é paradigmático. Apesar de nos podermos interrogar sobre a viabilidade de uma atitude mais proactiva desde o início desta fase, o facto de o período de plena actividade se ter reduzido a metade do previsto não permite concluir se existiram possibilidades reais de concretização das escolhas. Acrescente-se que as estruturas estatais guineenses de apoio, em particular as de vulgarização, estiveram praticamente inactivas no período em apreço.
- Ao nível dos viveiros e da fruticultura, verificou-se uma considerável recuperação das colecções de germoplasma. Na horticultura, os progressos foram escassos, o que é atribuído a problemas nas condições naturais, na obtenção de factores de produção adequados e ao curto período de tempo útil. O Projecto foi afectado pela inactividade de serviços externos, como o Laboratório de Solos e Água, o Laboratório de Protecção Vegetal e o Laboratório de Sementes.

- A formação iniciou-se com as limitações devidas à necessidade de canalização de esforços para a recuperação da operacionalidade, à dificuldade em encontrar um responsável por esta área e à decisão de suspensão de investimentos no início de 2004. Ainda assim, foram empreendidas acções emblemáticas, como sejam a de formação de viveiristas certificados, de diversas zonas do país. A formação do pessoal técnico do Centro foi iniciada numa perspectiva “*on-the-job*”. O programa de estágios para alunos de Universidades portuguesas foi só parcialmente cumprido.
- Constatou-se uma crítica generalizada à reduzida capacidade de divulgação de resultados ao longo de toda a vida do Projecto, facto que, em nosso entender, deve ser relativizado na fase em avaliação, dada a necessidade de recuperar previamente a funcionalidade e dada a inactividade das estruturas estatais nesta área. Apesar de algumas acções pontuais, que procuravam também encontrar veículos alternativos de disseminação de resultados, previa-se para 2004 o essencial do esforço de vulgarização.
- O modelo de gestão apresentou deficiências. Existem questões relativas a desequilíbrios de competências e responsabilidades frequentemente colocadas pelos interlocutores guineenses, as quais denotam uma insatisfação genérica com o modelo actual e/ou a forma como vem sendo praticado.
- Há uma clara divergência entre as duas partes na avaliação das implicações da fragilidade institucional guineense, agravada pela ausência de envolvimento da parte guineense em decisões supra-Projecto, que contrariaram, inclusive, decisões dos órgãos colegiais previstos. O papel da Embaixada de Portugal foi referido como de acompanhamento à distância e esporádico, mas dela terá partido a iniciativa de solicitar, ao IPAD, a avaliação (em Outubro de 2003), dada a sua percepção de que o Projecto se encontraria numa fase de impasse.
- Constatou-se a dificuldade em formar e manter uma equipa técnica estável. A ausência, no Centro, de instalações de habitação e sociais para os técnicos desde o início do projecto é referida como um factor de não-atração, tendo em conta as condições de isolamento. Os equipamentos que poderiam diminuir o isolamento continuam indisponíveis, constatando-se a escassez e desadequação dos meios de transporte. Para a maior parte destes meios, existiam recursos no orçamento que não chegaram a ser utilizados. A resolução, pelo menos parcial, tinha sido planeada para a segunda metade desta fase. No entanto, encontrámos a equipa motivada e consciente

das necessidades prementes de formação especializada.

- Os equipamentos apresentam elevada antiguidade ou encontram-se mesmo avariados, impedindo alguns tipos de trabalho de campo, impondo o recurso a trabalho braçal ou gerando riscos ambientais.
- O nível de meios financeiros disponibilizados é considerado adequado, face à capacidade de execução, mas foi referida uma libertação de fundos errática, propiciada pelo esquema de co-financiamento da parte portuguesa. A parte guineense considera não ter o adequado nível de participação nas decisões de carácter financeiro, nem no seguimento regular e global da execução financeira do Projecto.
- A inserção local foi prejudicada por problemas, repetidamente referidos, de relacionamento com as autoridades tradicionais locais e com a população, de défice de comunicação sobre restrições introduzidas a actividades da população e de ausência de resultados apropriáveis pela comunidade.

### 3. Conclusões

#### 3.1 - Quanto aos critérios de avaliação:

- É unanimemente assumida a **relevância** do projecto. As insuficiências ao nível da concepção foram sendo supridas, mormente através duma prática progressiva de abertura ao exterior.
- Atendendo aos condicionalismos vividos, a **eficácia** é assinalável, já que os resultados alcançados no período 2002-2003 são positivos, em especial no que se refere à recuperação da operacionalidade do Centro, praticamente concluída, à recuperação das colecções de germoplasma e aos passos dados no sentido de procurar formas de disseminação de resultados.
- No domínio da **eficiência**, o Projecto trilhou um caminho positivo para a construção de respostas progressivamente mais adequadas às necessidades reais. No entanto, poderia ter sido dada maior atenção, logo desde início, à procura de formas alternativas de garantir uma vulgarização de cultivares e de técnicas, tendo em conta a diversidade de meios e as capacidades actualmente existentes. Atendendo ao curto período em análise, haverá que relativizar a ausência de vulgarização na horticultura.
- A **sustentabilidade** deverá ser abordada numa multiplicidade de aspectos. Nos recursos humanos, estão criadas condições de base, desde que se prossiga com o adequado plano de formação. O modelo organizacional encontrado suscita algumas reservas, já que concentra funções de direcção a quase todos os níveis num técnico expatriado, sendo a definição de competências factor de

insatisfação. No plano económico-financeiro, a asserção de que este tipo de pesquisa constitui um bem público elimina o modelo de geração de receitas directas como núcleo central de provimento à cobertura das despesas. Tal não elimina a necessidade de geração de receitas, mas implica uma capacidade de valorizar os benefícios indirectos que a pesquisa fornece.

- É prematura a análise de **impacto** e irrelevante na fase em avaliação, devido ao tempo decorrido e ao seu centramento na recuperação das condições de operacionalidade. No entanto, algumas acções empreendidas terão já produzido impactos, embora limitados, que se estendem a diversas regiões.

### 3.2 - Quanto às áreas de projecto:

- Quanto à concepção do Projecto, a FP não fornece uma caracterização clara do ponto de partida, contribuindo para a ideia errada de que se está perante 15 anos de execução, e não perante uma fase iniciada num contexto em que parte significativa dos resultados anteriores não existe. A FP também não equaciona suficientemente novos factores exógenos. Apesar da preocupação de coerência entre o diagnóstico do sector e os objectivos, constataram-se insuficiências na definição de formas de fazer face às alterações ocorridas no aparelho de estado nacional e nas diferentes capacidades presentes no sector. A FP é insuficiente na definição de metas concretas e de indicadores de seguimento e não fica claro o nível de participação efectiva da parte guineense em todos os aspectos da concepção.
- Conclui-se que a abordagem à fileira só terá sido iniciada em finais de 2003. A ausência de informação de base exigia do Projecto uma atitude de abertura ao exterior e de diálogo com os diversos intervenientes no sector desde o primeiro momento, apesar dos condicionalismos referidos.
- Ao nível da formação, o Centro já tem condições que permitem acolher acções de formação alargadas, excepto no que se refere ao alojamento. A formação de viveiristas contribuiu para o reconhecimento do Projecto e do Centro e constitui-se como uma das formas de disseminação de resultados.
- O contexto do sector agrário na Guiné-Bissau tem vindo a alterar-se significativamente, com uma crescente importância do associativismo rural, do empresariado privado e das ONG. Desenvolveu-se, assim, um conjunto de capacidades cuja relevância para a criação de redes de vulgarização é indiscutível.
- O modelo de gestão necessita de acções correctivas. As dificuldades centram-se na ausência de clarificação das diferenças de estatuto entre o Centro, instituição permanente do Estado Guineense, e o Projecto, instrumento

temporário de cooperação. A ocorrência de decisões externas às instâncias do Projecto gerou instabilidade interna, com consequências negativas no funcionamento e imagem do Projecto. Os problemas de relacionamento, por vezes motivados pela instabilidade institucional, são agravados por problemas de comunicação.

- A questão da escassez de recursos humanos é real, mas não estarão esgotadas as possibilidades guineenses, desde que supridas as lacunas de formação, minoradas as condições de isolamento e criadas condições de habitação e outras infra-estruturas sociais. Os défices de meios físicos condicionam a operacionalidade do Projecto e do Centro, o que é válido também na área das condições de fixação de recursos humanos qualificados e motivados.
- A parte guineense aponta um défice de informação sobre as questões financeiras, o qual é desestabilizador do relacionamento. As decisões sobre os conceitos e modelos de sustentabilidade financeira futura do Centro pertencem à esfera das instituições guineenses. No entanto, na pesquisa efectuada sobre experiências similares em África, conclui-se não se poder ignorar o facto de a pesquisa hortofrutícola constituir um “bem público”, com resultados indirectos e não contabilizáveis. Assim, a coexistência de lógicas dualistas (económica e de pesquisa) comporta riscos reais que exigem ponderação.
- A inserção local evidencia a necessidade de encontrar um equilíbrio entre necessidades do Projecto e do Centro, por um lado, e expectativas das populações, por outro. Conclui-se também pela necessidade de não subestimar a importância de uma comunicação adequada.

### 4. Principais recomendações

- Recomenda-se o envolvimento efectivo da contraparte na concepção, com uma negociação cuidada dos aspectos mais problemáticos.
- A incorporação duma lógica de longo prazo num projecto deste tipo é indispensável, podendo traduzir-se numa Declaração de Intenções que ultrapasse as limitações legais de prazo dos compromissos financeiros e que possa propiciar um quadro de estabilidade, bem como prevenir eventuais decisões externas ou alterações não negociadas entre as partes. O reforço institucional deverá ser equacionado, e a concepção não pode deixar de incluir a formulação de metas e indicadores, também negociados.
- A actuação do Projecto deve incorporar uma lógica de constante promoção de formas adequadas de participação das instituições locais, bem como dos diversos parceiros

actualmente existentes e dos próprios utilizadores/beneficiários. Tal poderá criar espaços de validação *a priori* das opções nesta área e obstar às actuais dificuldades da Guiné-Bissau na estruturação de uma política de longo prazo para o sector.

- A dificuldade em encontrar um responsável local para a formação poderá ser resolvida encontrando soluções de ordem interna ao Projecto, em articulação com a constituição de uma Bolsa de Formadores ao nível do país. Deverá ser feita uma reflexão conjunta com o INPA, de forma a aproveitar diversos tipos de oportunidades de formação e a identificar os níveis de especialização mais apropriados.
- Deverá procurar-se uma estratégia de articulação entre pesquisa e vulgarização que atenda às mudanças operadas no país e aos diferentes actores do sector. A realização das acções de formação abertas ao exterior ou a promoção de iniciativas de “pesquisa camponesa” poderão desempenhar papel de relevo. Sugere-se a organização de encontros periódicos, do tipo Jornadas Bienais, que permitam encontrar quadros de reflexão comum, orientação estratégica e complementaridades. Há que aproveitar o potencial representado pelos *media*, seja com a produção de programas radiofónicos a distribuir pela rede de rádios comunitárias, seja mesmo com a criação de uma Rádio da Hortofruticultura. Deverão ser analisadas as possibilidades de reactivação dos outros centros do INPA. O carácter de referência do Centro obriga a que o material vegetal, sementes e técnicas agrícolas vulgarizados apresentem qualidade certificada, devendo evitar-se situações que ponham em causa esta necessidade fundamental.
- Recomenda-se um diálogo claro entre a parte portuguesa e a parte guineense quanto à articulação entre Centro e Projecto e à definição de funções e de algumas normas essenciais de gestão das expectativas das duas partes na Comissão Paritária. Poderá ponderar-se a adopção de modelos já testados, como sejam a substituição da figura de Director de Projecto (expatriado) pela de Conselheiro Técnico ou a criação de uma instância permanente e alargada de consulta e participação nas decisões por parte dos diversos tipos de actores no terreno. Tal poderá também contribuir para minorar os problemas de fragilidade institucional. No seguimento de uma clarificação das instâncias e das respectivas competências, deverá existir também uma definição clara dos canais de comunicação e de validação prévia das decisões.
- Caso não se encontrem no curto prazo, no país, os recursos humanos adequados aos presentes objectivos, recomenda-se que sejam estes a

ser reequacionados, de forma a não gerar situações de dependência desmesurada relativamente a expatriados, que comprometam a sustentabilidade futura.

- Deverão ser tomadas medidas quanto à criação de condições de habitabilidade, deslocação ou outras, que permitam a redução dos problemas de isolamento no Centro, utilizando desde já os recursos financeiros que para tal estavam previstos.
- A parte guineense deverá ser envolvida ao nível da formulação e aprovação orçamental, bem como da aprovação da prestação das contas globais do Projecto. As contribuições guineenses devem ser tidas em conta nos relatórios financeiros do projecto, para permitir a sua análise global. Poderá ponderar-se o mecanismo de auditoria financeira externa anual, como condição para libertação do orçamento do ano seguinte, evitando atrasos no desbloqueamento das tranches.
- Recomenda-se uma comunicação contínua e efectiva com as populações. Existem possibilidades não exploradas, como a criação de campos de demonstração em propriedades de agricultores locais, os quais podem vir a ser uma “montra” do Centro e do Projecto e a constituir, também, um veículo de vulgarização.

## 5. Lições aprendidas

O processo de avaliação permitiu à KPMG retirar algumas lições sobre os seguintes aspectos: a ideia de projectos estratégicos e as suas exigências de estabilidade institucional; as condições de participação e mobilização efectiva de recursos, do Estado e da Sociedade, nomeadamente em face da fragilidade institucional e de alterações sem retorno na partilha de competências; os riscos dos modelos de gestão bicéfala, sobretudo em situações de dependência financeira; as vantagens recíprocas existentes; e, finalmente, as normas efectivas de transparência em todos os domínios e de respeito pelos canais e instâncias de decisão e de comunicação previamente negociados.

## 6. Síntese conclusiva da Avaliação

Como resultado global da Avaliação, consideramos que o Projecto do CEFFHQ representa um potencial que não deverá deixar de ser tomado em conta por ambas as Partes, numa clara perspectiva da sua continuação e resolvidas as questões anteriormente enunciadas. Para a parte guineense, o Projecto pode constituir-se num catalisador de desenvolvimento de um sector-chave, permitindo o desenvolvimento da fruticultura comercial e da horticultura, enquanto garante de rendimento familiar e segurança alimentar. Para a parte portuguesa, pode vir a constituir-se num projecto de referência da Cooperação e numa fonte

privilegiada de actualização de conhecimentos sobre a agricultura em meio tropical.

## 9.F – Avaliação do Acordo de Colaboração entre o IPAD, o ECDPM e o IEEI (1996-2005)

### Sumário Executivo

#### INTRODUÇÃO

A presente avaliação, realizada pelos técnicos da Divisão de Avaliação do IPAD, tem como objecto os Acordos de colaboração entre o IPAD, o IEEI e o ECDPM, iniciados em Novembro de 1996, com uma duração de dois anos cada e sucessivamente renovados. Estando a terminar a vigência do Quarto Acordo, o IPAD entendeu proceder à sua avaliação para reequacionar uma eventual assinatura do Quinto Acordo.

Trata-se, assim, de uma avaliação interna que constituiu um exercício participativo e de aprendizagem conjunta e que permitiu, para além dos critérios tradicionais de qualquer avaliação, aferir a necessidade, utilidade, oportunidade e viabilidade da eventual prorrogação, ou renegociação dos termos do Acordo.

#### CONCLUSÕES

O balanço dos Acordos é bastante positivo para as três instituições envolvidas, quer em termos de actividades e resultados alcançados, quer em termos de dinâmicas informais criadas entre elas. Os Acordos foram globalmente pertinentes, eficazes e eficientes evidenciando viabilidade a curto e médio prazos. Permitiram melhorar a capacidade da cooperação portuguesa, e em particular do IPAD, no que se refere às relações ACP-UE, nomeadamente no apoio ao ICP nas actividades relacionadas com a presidência portuguesa da UE, com a negociação de um novo acordo de parceria EU-ACP e com a Cimeira Euro-Africana, com a reorganização da cooperação europeia e nas questões relacionadas com Estados frágeis. A flexibilidade dos Acordos, que permitiu redefinir actividades e reorientar recursos para responder às mudanças entretanto verificadas, é outro aspecto positivo a realçar.

Além disso, os Acordos permitiram:

- A formação e especialização de uma pessoa a trabalhar nas matérias da cooperação europeia para o desenvolvimento;
- Incluir uma componente lusófona nas actividades do ECDPM;
- Maior divulgação destas matérias no meio universitário em Portugal;
- Elaborar publicações em português;
- Desenvolver um debate alargado sobre as relações Europa-África
- Alargar o debate aos PALOP;
- Dinamizar contactos informais que vão muito para além do formalmente acordado.

Apesar o que acaba de ser dito, podem ser identificadas algumas fragilidades que deverão ser tidas em consideração num futuro Acordo:

- O não aproveitamento de todas as vertentes dos Acordos, pelo ICP/IPAD: a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos acerca de temas do seu interesse na área da cooperação para o desenvolvimento e, em particular, das relações UE-ACP foi uma actividade subaproveitada ao longo dos quatro Acordos; a formação de técnicos no ECDPM só foi aproveitada uma vez; a visibilidade dos Acordos no IPAD é reduzida (no website do IPAD não existem quaisquer referências nem aos Acordos nem aos documentos produzidos nem aos seminários realizados ou outra informação pertinente);
- As questões administrativas / de gestão dos fundos e respectivo timing;
- O insuficiente financiamento, desde o terceiro acordo, para a realização de todas as actividades previstas;
- Desde o Terceiro Acordo, previa-se a realização de um ou dois seminários em países africanos lusófonos durante o período de vigência de cada acordo, tendo apenas sido realizado um, em 2002;
- A sustentabilidade é o critério de avaliação com menor sucesso, sobretudo no que diz respeito ao IEEI e ao IPAD. Sem a existência deste Acordo a capacidade de o IEEI desenvolver investigação sobre África em geral e sobre as relações Europa-África em particular ficariam consideravelmente limitadas. Por sua vez, o IPAD não consegue desenvolver, sem a colaboração de centros de excelência deste tipo, actividades desta natureza com a mesma intensidade e nível de aprofundamento, por escassez de recursos humanos e tempo disponível.

#### RECOMENDAÇÕES

- Face aos resultados obtidos e às potencialidades desta colaboração, faz sentido continuar a celebrar Acordos deste tipo com estas instituições. Atendendo aos recursos escassos de que o IPAD dispõe, o primeiro cenário possível traçado pelo ECDPM<sup>9</sup> – continuação da colaboração em moldes semelhantes aos dos Acordos anteriores - parece o mais viável. Contudo, as três instituições devem sentar-se à mesma mesa para discutir as suas possibilidades. O IPAD deverá definir claramente as áreas temáticas mais pertinentes, tendo em atenção a presidência portuguesa da UE em

<sup>9</sup> Os outros dois cenários são: (i) continuação da colaboração IPAD-IEEI-ECDPM acrescida de financiamento central adicional ao ECDP e (ii) financiamento central, quer ao ECDPM, quer ao IEEI.

2007, e acordar com os dois institutos um programa de colaboração que maximize os recursos e potencie as suas capacidades e disponibilidades;

- Na mesma linha, torna-se necessário rever as actividades, de forma a corresponder de forma mais adequada àquilo que interessa a cada parte, no contexto actual e na situação presente das relações UE-ACP;
- No novo Acordo devem ser reformulados e simplificados os mecanismos de desembolsos e de gestão dos fundos para uma aplicação mais efectiva e atempada dos mesmos;
- A divulgação (interna e externa) do Acordo e das actividades desenvolvidas no seu âmbito deverá ser reforçada, nomeadamente através da sua publicitação no website do IPAD, nele incluindo também os diversos documentos produzidos. O website do IPAD deverá incluir uma ligação para os sites das duas instituições e simultaneamente conter uma maior divulgação das actividades desenvolvidas ao abrigo desta colaboração;
- A manter-se a prestação de serviços, o IPAD deve identificar e solicitar atempadamente a realização de estudos específicos, para que a mesma possa ser maximizada;
- Caso se mantenha a vertente formação/investigação, o IPAD deverá assegurar que a mesma possa ser aproveitada, fazendo um

planeamento a médio prazo da deslocação de técnicos a Maastricht;

- O JA deve estabelecer uma ligação mais estreita com o IPAD, trabalhando com o pessoal do Instituto e nas suas instalações, numa base regular;
- O IPAD deve providenciar para que os documentos produzidos no quadro dos quatro acordos sejam enviados para o seu Centro de Documentação, como deve envidar esforços para incluir no seu website informação pertinente sobre os mesmos e seus resultados;
- O novo Acordo deve, de forma realista, prever a organização de seminário(s) em Lisboa para os técnicos do IPAD no quadro da preparação de alguns pontos estratégicos da agenda da Presidência portuguesa e/ou organizar mais encontros informais na REPER em Bruxelas na preparação de encontros do Conselho ou de outros encontros importantes;
- Os seminários deverão ser repensados, em termos de periodicidade e local de realização, com vertentes mais práticas e definidos com base em critérios de utilidade e de oportunidade dos seus potenciais resultados e conclusões;
- Aquando da realização de seminários e conferências, incluir uma ficha de avaliação dos mesmos a ser preenchida e devolvida pelos participantes no final dos mesmos.

## 9.G – Avaliação do Programa Indicativo de Angola (2004 – 2006)

### SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente relatório consubstancia a **avaliação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de Angola relativo ao período 2004-2006 e dos respectivos Planos Anuais de Cooperação (PAC)**, realizada pela BDO & Associados, SROC, nos termos da consulta prévia realizada pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

A avaliação tem como principal **propósito** contribuir para a programação subsequente, na medida em que identifique oportunidades de melhoria de métodos, procedimentos e programas em intervenções futuras. Tem por **objectivos**: (i) analisar o processo de construção do PIC, tendo por base as estratégias de Angola nos sectores nele identificados e os compromissos assumidos por Portugal em termos dos ODM (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio); (ii) analisar a operacionalização dos PAC, de modo a apreciar os critérios de relevância, eficiência, eficácia, sustentabilidade e resultados; e (iii) formular recomendações e lições aprendidas, por forma a tornar a Cooperação Portuguesa (CP) em Angola mais coerente, eficaz, eficiente, sustentável e orientada para resultados.

### CONTEXTO NACIONAL DE ANGOLA

Angola encontra-se numa fase de **consolidação da paz** (após três décadas de **guerra civil**, que produziu efeitos devastadores no país) e de notável **florescimento económico** (com taxas de crescimento previstas na ordem dos 20-30% ao ano), em grande parte impulsionado pela transição de um sistema económico de propriedade pública para um regime democrático e para uma economia de mercado. O **sector petrolífero** é o principal propulsor desse crescimento, correspondendo a mais de 45% do PIB e a 90% das exportações.

Apesar disso, Angola continua a ser um dos países com menor Índice de Desenvolvimento Humano a nível mundial, estimando-se que a **pobreza atinja 68% da população**, com insuficiências graves em domínios variados (alimentação, saúde, educação, emprego e infra-estruturas básicas). Neste contexto, foi delineada pelo governo angolano a **Estratégia de Combate à Pobreza (ECP)**, em consonância com os ODM, para o horizonte temporal 2003-2015 e que estabelece como **meta global** a redução da incidência da pobreza para metade, através da actuação em **dez áreas de intervenção prioritária**.

A cooperação institucional entre Portugal e Angola, a nível bilateral, desenvolve-se no quadro de PIC, consubstanciados em PAC. Para a execução do PIC 2004-2006 foi definido um quadro financeiro correspondente a **48 milhões de euros**.

### CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

O documento de “Operacionalização da Estratégia da Cooperação Portuguesa” prevê diversas medidas de melhoria no contexto da CP, que visam dar resposta a muitas das dificuldades e problemas detectados na presente avaliação.

#### 1. Programação e Orçamentação

Os **PIC** e **PAC** não respondem às necessidades, na medida em que não são construídos de forma a permitir que a jusante se realize um efectivo e eficaz acompanhamento das acções encetadas, assente na gestão centrada nos resultados. Isto porque não contemplam a definição, de forma temporalizada e quantificada, dos objectivos e resultados a alcançar e respectivos indicadores, além de não incorporarem as **questões transversais**<sup>10</sup>. Em termos de **orçamentação**, o instrumento existente (PO5) não garante, aos projectos plurianuais, o compromisso financeiro para além de um ano.

No que respeita ao **processo de programação e planeamento**, a definição e aprovação do PIC e dos PAC em Angola apresenta deficiências nas fases de identificação de necessidades, de planeamento, de análise e selecção dos projectos, de negociação e de aprovação. Esta situação deve-se, entre outras razões, a insuficiências ao nível da aplicação de critérios de análise e selecção de projectos, da definição de objectivos específicos e mensuráveis e de indicadores, do envolvimento da totalidade dos agentes da CP, da sequência das fases de aprovação do PAC e análise dos respectivos projectos e do arranque da execução no início de cada ano civil.

#### 2. Execução, Acompanhamento e Avaliação

A **informação disponível sobre a execução dos projectos** é insatisfatória por motivos diversos (dificuldades de comparabilidade dos dados financeiros, deficiente organização dos arquivos, indisponibilidade de indicadores de progresso, etc.). Por outro lado, os dados relativos aos projectos em termos específicos e à

<sup>10</sup> A igualdade de género, a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos, os grupos vulneráveis, a boa governação e a participação da sociedade civil.

CP em Angola em termos genéricos, não são partilhados ou disponibilizados a todos os actores da CP e ao público em geral.

Na **execução dos projectos**, são de salientar as condicionantes relacionadas com: (i) o sistema de aprovação de verbas e o elevado grau de burocracia dos procedimentos instituídos, que conduzem à redução dos períodos de execução; (ii) a ausência de práticas de monitorização sistemática das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar; e (iii) o sistema de financiamento dos projectos, que se revela como factor constrangedor, uma vez que a disponibilização das verbas é efectuada contra apresentação das despesas.

O **sistema de acompanhamento dos projectos** revela-se inadequado, dado não estarem definidos instrumentos de acompanhamento padronizados (quanto ao seu conteúdo e periodicidade), não existirem procedimentos e instrumentos normalizados e estruturados e não ser realizado um acompanhamento efectivo dos projectos e acções no terreno. A informação produzida diariamente neste âmbito não é devidamente salvaguardada, perdendo-se assim o acesso a dados históricos, que são essenciais no âmbito do processo de avaliação.

### 3. Relevância e Adequação da Programação

Em termos globais, a CP e os seus instrumentos PIC e PAC de 2004 a 2006 são **coerentes** com as políticas, estratégias e opções de desenvolvimento angolanas, pecando essencialmente na sua **relevância** pela falta de clareza nas suas opções estratégicas. Neste contexto, refira-se que: (i) não existe evidência da hierarquização de prioridades e de uma metodologia pragmática de identificação das necessidades nas áreas de intervenção identificadas como prioritárias no PIC; e (ii) a relevância da CP com Angola é prejudicada por alguma dispersão e, principalmente, pela falta de uma ênfase clara nos objectivos a atingir e por um inadequado diagnóstico do nível real do grau de capacitação do Estado e dos seus funcionários a todos os níveis.

### 4. Articulação entre Actores da CP em Angola

Denota-se uma fraca articulação e comunicação entre os **interlocutores** portugueses e angolanos, que transparece no facto de não se mostrarem alinhados quanto à apreciação da sua forma de interacção, e entre as próprias entidades angolanas, na medida em que o MIREX (Ministério das Relações Externas) não consegue assumir de facto o seu papel de coordenador. Por outro lado, apesar do IPAD ser o **interlocutor preferencial** da CP, tal não é claramente percebido pelos actores angolanos.

Os **mecanismos de coordenação** entre os diversos interlocutores portugueses da CP são também insatisfatórios, designadamente entre os ministérios sectoriais. Não existe uma sólida concertação estratégica e instrumental, o que condiciona o desempenho do IPAD enquanto órgão financiador, coordenador e zelador do acompanhamento da CP. Também no terreno a coordenação é incipiente, por escassez de recursos humanos na Embaixada de Portugal em Angola.

No que concerne à **sociedade civil**, é insuficiente a articulação entre as autoridades angolanas e as ONGD em Angola.

### 5. Articulação com Outros Doadores

É fraca a **articulação com os restantes doadores internacionais**, tanto no contexto bilateral como multilateral, em termos de planeamento, execução e acompanhamento, em parte devido à falta de capacidade de resposta do IPAD e da Embaixada de Portugal em Angola.

### 6. Recursos

A **eficiência na utilização dos recursos** na CP em Angola enfrenta alguns constrangimentos, no âmbito da contenção de custos, do aproveitamento do potencial humano existente, da partilha de *know-how* e do suporte tecnológico para disponibilização da informação. No que respeita à **disponibilização de recursos financeiros**, o sistema adoptado não facilita a execução dos projectos, pela burocracia associada à aprovação de verbas do próprio ano e dos saldos transitados.

Os **recursos disponíveis** na CP em Angola são insuficientes, com destaque para as seguintes situações: (i) os recursos humanos no terreno não permitem garantir o pleno desempenho das funções de acompanhamento dos projectos e de coordenação com as entidades multilaterais e bilaterais; (ii) as metodologias e instrumentos utilizados na concepção e monitorização e acompanhamento de projectos são escassos; e (iii) os ministérios sectoriais angolanos apresentam carências ao nível de competências para a realização do levantamento e análise das próprias necessidades.

### 7. Resultados e Sustentabilidade

A **análise dos resultados alcançados** é efectuada pelos actores portugueses essencialmente em termos empíricos e qualitativos, uma vez que se procura acompanhar os efeitos obtidos através de acções de acompanhamento no terreno e com recurso a alguns indicadores de esforço. Na prática, não é possível proceder a uma avaliação objectiva dos efeitos e resultados obtidos, pelo facto de não

existirem dados concretos que a suportem (objectivos específicos e indicadores).

No que concerne à **garantia da sustentabilidade** das intervenções da CP em Angola, os bons exemplos obedecem a um determinado padrão, patente nos seguintes aspectos: (i) na sua própria orientação conceptual (pela escolha do eixo “Capacitação Institucional”, com vista ao desenvolvimento de competências); (ii) na procura de envolvimento dos recursos locais; (iii) na promoção da capacidade de gerar receitas; e (iv) na articulação com as ONGD e outras estruturas da sociedade civil. No entanto, tem-se como exemplo menos positivo o sistema de atribuição de bolsas, o qual não é gerido de forma sustentável, na medida em que os diplomados enfrentam dificuldades de integração no país, na sua área profissional.

#### PRINCIPAIS LIÇÕES APRENDIDAS

- ▶ Da análise aos projectos desenvolvidos em Angola, e no âmbito dos PAC, são identificados como casos de sucesso os apoiados pelo MTSS, particularmente em termos de identificação de necessidades, da disponibilização atempada de recursos financeiros, do acompanhamento dos projectos e da divulgação de informação sobre as suas actividades de cooperação (via *Internet*).
- ▶ As mudanças nas pessoas são mais importantes e duradouras (por serem auto reprodutíveis) do que as estruturas físicas, mesmo que estas tenham mais visibilidade aparente. É, assim, fundamental o envolvimento dos actores da cooperação com as comunidades e autoridades locais como, por exemplo, a actuação das ONGD ADRA e OIKOS e das entidades executoras do Projecto Integrado de Sambizanga.
- ▶ A disponibilização tardia dos recursos financeiros é uma questão muito séria, pois não apenas desmoraliza os actores angolanos (já que afecta gravemente a continuidade dos projectos em curso), como coloca em causa as relações de confiança entre os dois parceiros, pela falta de cuidado em explicar as razões do atraso.
- ▶ Sem a definição de objectivos específicos e indicadores de suporte à sua monitorização não é possível efectuar um processo de aprendizagem decorrente da auto-avaliação, ou mesmo de outras modalidades de avaliação.

#### RECOMENDAÇÕES

##### 1. Programação e Orçamentação

#### Adopção de um Documento Único, designado de Programa Plurianual de Cooperação (PPC)

O PPC deverá ser assinado entre os governos angolano e português para um período de cinco anos e conterá a estratégia da CP em relação a Angola, os seus eixos prioritários e respectivos objectivos (alinhados com os ODM), sendo estruturado de acordo com a metodologia do Quadro Lógico<sup>11</sup>. Incorporará, também, um envelope financeiro para o período de vigência, repartido por ano.

#### Criação de Instrumentos de Planeamento Dinâmicos e Normalizados

Enquadrados no PPC, devem ser utilizados o Plano Global de Projecto (PGP), que espelha a perspectiva macro de um projecto ou acção para todo o seu período temporal, e o Plano Anual de Projecto (PAP), que detalha o planeamento e a orçamentação das actividades em termos anuais. Estes instrumentos visam substituir os PAC actuais e garantir a plurianualidade dos projectos e conceder maior flexibilidade à CP em Angola, com o devido enquadramento num quadro referencial estabelecido no PPC.

#### Alteração de Procedimentos de Programação e Planeamento

As alterações do sistema de programação exigirão adaptações de procedimentos, que considerem um envolvimento mais activo por parte dos ministérios sectoriais portugueses (através da CIC<sup>12</sup>) e dos homólogos angolanos. Neste domínio, o IPAD deverá: (i) instituir na sua cultura de programação práticas de definição de indicadores e de procedimentos de medição; (ii) definir e tornar públicos os critérios de análise e selecção de projectos; e (iii) analisar os critérios de racionalidade e viabilidade económico-financeira para cada projecto, sendo pré-condição para a sua submissão a eventual aprovação pelo IPAD.

#### Melhoria da Orçamentação da Cooperação

O IPAD e o Ministério das Finanças deverão honrar o acordo celebrado em 2006 no que se refere ao PO5, relativamente à garantia da plurianualidade dos compromissos, e divulgar junto dos actores institucionais os critérios de inscrição das despesas, de modo a que esse Programa contenha a totalidade das despesas, incluindo as actualmente registadas no funcionamento dos organismos públicos.

11 Através da qual são definidos objectivos globais, objectivos específicos da intervenção, resultados das actividades com vista a atingir os objectivos, actividades (onde são definidos os meios necessários para realizar as actividades e os custos), indicadores verificáveis, fontes de verificação e hipóteses.

12 Comissão Interministerial para a Cooperação

## **Incorporação das Questões Transversais no Processo de Planeamento**

Para cada projecto enquadrado no PGP deverá ser efectuado um exercício de definição de objectivos específicos enquadrados nas questões transversais, pelo que os PGP e PAP deverão conter itens específicos nesse âmbito. Este exercício poderá ser apoiado através de formação ou sessões de trabalho com organizações internacionais mais especializadas.

## **2. Execução, Acompanhamento e Avaliação Melhoria do Sistema de Informação de Projectos**

Deverão ser encetadas diversas medidas, nomeadamente: (i) estruturação comum, por tipologia de informação, dos arquivos dos projectos; (ii) constituição de suporte informático desses arquivos; (iii) atribuição de códigos aos projectos, utilizados pelo IPAD e demais entidades financiadoras; (iii) manutenção da classificação adoptada para os projectos ao longo do horizonte do PPC, de modo a garantir a comparabilidade dos dados; (iv) disponibilização da informação sobre execução financeira e física dos projectos a todas as áreas do IPAD, através de uma plataforma tecnológica comum; e (v) partilha de informação entre os actores da CP e com o público em geral, através de *Internet* e *Intranet*, respectivamente.

## **Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento e Informação**

Haverá que intensificar o envolvimento e responsabilização das entidades angolanas no acompanhamento dos projectos, assegurando a recolha dos registos de suporte aos indicadores de monitorização. Haverá, também, que além de implementar instrumentos de acompanhamento e avaliação padronizados e simplificados, em termos de conteúdo e periodicidade e de utilização comum às diversas áreas do IPAD.

## **Implementação de Processos Sistematizados de Avaliação**

Deverão ser concebidos e implementados procedimentos sistematizados de avaliação, nas suas diversas vertentes (auto-avaliação, avaliação de programas e de projectos, avaliações de impacto, etc.), que constituam mecanismos de aprendizagem contínua e participada e contribuam para a optimização de resultados.

## **Adopção de um Sistema de Financiamento mais Ágil**

A agilização do sistema de financiamento deverá incidir sobre três dimensões: (i) o sistema de aprovação das verbas contidas em PAP, que não deverá exceder temporalmente o final do ano precedente; (ii) a concessão de autonomia financeira do IPAD, para simplificação da

execução financeira da cooperação; e (iii) o modelo de financiamento dos projectos, através da cedência de subsídios, dado esta prática ser facilitadora do arranque dos projectos e da responsabilização das entidades angolanas envolvidas.

## **3. Relevância e Adequação da Programação Posicionamento Estratégico da CP com Angola**

A selecção das áreas estratégicas da CP com Angola deverá continuar a ter como critérios base a adequação às necessidades de desenvolvimento estabelecidas na ECP e as vantagens comparativas da CP, que lhe confere potencialidades muito particulares, designadamente a língua portuguesa e o relacionamento histórico e cultural que Portugal dispõe relativamente a Angola.

A estratégia da CP com Angola deverá, assim, permitir a Portugal ocupar os espaços que só ele pode ocupar e adoptar uma estratégia de concentração de recursos nas áreas ligadas ao exercício das suas vantagens comparativas específicas: em primeiro plano, o reforço do corpo institucional e da estrutura jurídica do Estado angolano, o desenvolvimento dos processos e procedimentos de boa governação; em segundo, o desenvolvimento do sistema de ensino superior de matriz portuguesa e a consolidação da língua portuguesa enquanto língua oficial de Angola.

## **Reorientação dos Eixos Prioritários para Angola, à Luz da Nova Estratégia da CP**

O próximo ciclo de programação deverá incidir sobre os seguintes eixos prioritários: (i) Educação, em língua portuguesa; (ii) Capacitação Institucional, a todos os níveis (administração central e local, universidades e outras organizações da sociedade civil) e com enfoque especial nos sectores da educação, finanças, saúde e justiça; (iii) Desenvolvimento Económico e Social, incorporando a lógica de *clusters* introduzida pela nova estratégia da CP e a de projectos integrados e transversais a diversos sectores (nomeadamente o desenvolvimento rural e agrícola, ambiente, infra-estruturas básicas, educação, apoio social, emprego e valorização de recursos humanos).

## **Aplicação de Instrumentos Inovadores na CP com Angola**

O enfoque da CP em Angola no eixo do Desenvolvimento Económico e Social, a par da Educação e da Capacitação Institucional, exigirá a reformulação dos modos de actuação, através da incorporação ou utilização reforçada de práticas e instrumentos inovadores: (i) *clusters* de cooperação; (ii) programas integrados; (iii) intervenção em contexto internacional; (iv)

envolvimento da sociedade civil; e (v) sistemas de microcréditos. O apoio na identificação, concepção e operacionalização de *clusters* deverá caber à CP, tendo o IPAD um papel central (em articulação com os ministérios sectoriais e demais actores), embora a coordenação efectiva deva ser da responsabilidade das autoridades angolanas, dada a inclusão de outros doadores internacionais (bi e multilateral) na implementação de *clusters* da cooperação.

#### **Implementação de Mecanismos de Avaliação das Necessidades**

A CP deverá basear-se num profundo diagnóstico das necessidades do desenvolvimento de Angola, direccionada para as áreas consideradas prioritárias (visando a hierarquização de prioridades da CP com Angola). A implementação de mecanismos de avaliação das necessidades efectivas deverá integrar o levantamento de necessidades junto aos beneficiários da CP (populações menos favorecidas, responsáveis e funcionários públicos, universidades, empresas, etc.) e considerar as capacidades reais dos angolanos. Deverá, também, ser efectuada uma estruturação sistematizada e formal do levantamento efectuado e das análises e conclusões obtidas, que permita o entendimento partilhado entre os interlocutores (portugueses e angolanos) da CP.

#### **Integração da Estratégia da CP em Angola com os ODM e ECP**

A integração clara dos ODM na CP exigirá a construção de uma matriz de objectivos da CP em Angola, directamente associada à Visão Estratégica para Angola, que sistematize os grandes objectivos da ECP, dos ODM e da Visão Estratégica de uma forma estruturada (com metas definidas em termos temporais). Essa matriz deverá servir de referência à construção do PPC e este, por sua vez, enquadrará os objectivos e metas dos projectos (definidos em sede de PGP e PAP). Este mecanismo permitirá medir a contribuição de Portugal para os ODM em Angola, na prossecução desses Objectivos, no sentido da redução efectiva da pobreza.

#### **4. Articulação entre Actores da CP em Angola Instituição de uma Efectiva Coordenação entre os Actores Angolanos**

Com vista a estimular as relações entre os agentes da cooperação angolanos, em prol da obtenção de resultados relevantes face às necessidades do país, deverão ser consideradas as seguintes medidas: (i) criação de um Comité da Cooperação angolano, onde sejam envolvidos todos os ministérios angolanos, para promoção da análise integrada das necessidades do país, dos planos de cooperação e respectivas

prioridades e dos seus resultados; (ii) dotação do MIREX com recursos humanos adequados, para que desempenhe o seu papel de coordenação entre os demais ministérios angolanos e os actores da CP; (iii) articulação estreita entre o MIREX e o Ministério do Planeamento angolano, por forma a fomentar a coerência entre a política de cooperação portuguesa e as políticas angolanas. Estes dois ministérios deverão estar presentes na negociação do PPC e participar activamente no Comité da Cooperação, bem como nas reuniões de doadores internacionais.

#### **Reforço dos Mecanismos de Coordenação dos Actores Portugueses**

Em Angola, a exigência de coordenação é ainda maior quando se pretendem implementar novos instrumentos da cooperação, pelo que será fundamental dinamizar os mecanismos de coordenação entre os intervenientes portugueses da CP em Angola, aplicando três tipos de medidas: (i) realização de Conselhos de Ministros para a Cooperação, para definição das grandes linhas de orientação e garantia da complementaridade das actuações sectoriais e da coerência de políticas; (ii) dinamização da Comissão Interministerial para a Cooperação, para reforço da coordenação ministerial e concertação intersectorial; e (iii) clarificação dos papéis dos actores da CP, uma vez que a simultaneidade de papéis que cada actor pode desempenhar (financiadores, promotores, executores) suscita a necessidade de definição de um esquema claro de repartição de competências e responsabilidades.

#### **Melhoria da Articulação entre os Actores Angolanos e Portugueses**

A adequada comunicação e entendimento entre os actores angolanos e portugueses são pedras basilares para que a CP em Angola atinja os resultados pretendidos, pelo que deverão ser encetadas as seguintes acções: (i) definição do interlocutor privilegiado com o IPAD face aos ministérios sectoriais e outros actores angolanos (Embaixada de Portugal); (ii) divulgação da estratégia portuguesa junto das autoridades angolanas; (iii) preparação do PGP pelas entidades angolanas em estreita cooperação com as homólogas portuguesas, por forma a promover, também, a apropriação dos projectos; e (iv) comunicação atempada, às entidades angolanas, das decisões tomadas.

#### **Integração de um Número Mais Alargado de Actores na CP em Angola**

O desenvolvimento da CP em Angola baseado em novos instrumentos, designadamente os *clusters*, exige o envolvimento de um vasto conjunto de actores de variadas especialidades, pelo que será necessário criar um quadro de referência para a participação destes

intervenientes na CP (em termos de apresentação de projectos e da sua implementação e acompanhamento). Ao nível da sociedade civil, o IPAD deverá valorizar cada vez mais a sua acção e consolidar os mecanismos de co-financiamento às ONGD, tentando também ser um elo de promoção de parcerias entre ONGD portuguesas e internacionais.

## **5. Articulação com Outros Doadores**

### **Promoção de Reuniões de Doadores Internacionais em Angola**

Deverão ser instituídas em Angola reuniões de doadores periódicas, lideradas pelas autoridades angolanas, onde participem as diversas cooperações bilaterais, os organismos multilaterais e a sociedade civil. Essas reuniões deverão constituir espaços de planeamento, conjugação e operacionalização de acções e de análise dos resultados obtidos, no sentido da complementaridade das intervenções e da harmonização de procedimentos. Portugal, por via da sua Embaixada em Angola, deverá ter o papel de coordenador dos grupos de trabalho focados para as áreas em que detém vantagens comparativas, além de que deverá apoiar as autoridades angolanas na sua capacitação enquanto protagonistas dessas reuniões, com vista à apropriação do seu desenvolvimento.

### **Reforço do Papel da CP nas Instituições Multilaterais**

A CP deverá envidar esforços para integrar técnicos qualificados nas organizações multilaterais, que dominem a língua portuguesa e conheçam a realidade angolana, para potenciar as vantagens comparativas de Portugal na cooperação para o desenvolvimento de Angola, maximizar o aproveitamento de sinergias e acompanhar mais de perto as intervenções dos organismos multilaterais.

## **6. Recursos**

### **Incremento da Eficiência na Utilização dos Recursos**

A utilização de recursos humanos, técnicos e financeiros pela CP em Angola poderá ser mais eficiente, mediante a adopção de algumas medidas de racionalização, das quais se

destacam: (i) poupanças de custos, por exemplo através do recurso a serviços partilhados e a novas tecnologias de comunicação à distância; (ii) utilização de metodologias e instrumentos para apetrechamento dos recursos humanos para uma adequada actuação ao nível do ciclo dos programas / projectos; (iii) desenvolvimento de metodologias e ferramentas de monitorização concertadas, permitindo a partilha de conhecimento; (iv) construção, manutenção e divulgação de uma base de dados de agentes de cooperação e técnicos portugueses disponíveis para a cooperação com Angola, facilitando o processo administrativo inerente.

### **Suprimento das Insuficiências de Recursos em Angola**

Na Embaixada de Portugal em Luanda deverá existir pelo menos mais um técnico da cooperação, cujas funções deverão estar associadas ao acompanhamento permanente dos projectos da CP e da coordenação da articulação com as entidades multilaterais e bilaterais presentes em Angola. Relativamente aos ministérios sectoriais angolanos, no âmbito do eixo da Capacitação Institucional deverá ser contemplado um acompanhamento específico (de acordo com plano próprio) para o desenvolvimento de competências, com vista a superar as actuais necessidades de Angola em termos de recursos humanos.

## **7. Resultados e Sustentabilidade**

### **Promoção dos Resultados e Sustentabilidade dos Projectos**

Para a prossecução de uma CP com enfoque em resultados, esta deverá basear-se em projectos de longa duração, com objectivos definidos, controláveis e ambiciosos e não em projectos de pequena dimensão e de efeitos localizados. Os resultados, para serem sustentáveis, devem traduzir-se em estruturas criadas, na capacidade de envolver os recursos locais e em competências auto-reprodutivas, com capacidade para gerar receitas. Os critérios de sustentabilidade deverão ser analisados aquando da apresentação de projectos e, posteriormente, serem monitorizados através de indicadores próprios

### 9.H – Ficha do Contraditório da Avaliação do PIC de Angola (2004-2006)

Recomendações	Resposta dos Serviços
R.1 - Adopção de um documento único.	Concordamos. O novo exercício de programação para o quadriénio 2007-2010 adoptou, tal como os exercícios idênticos em curso com Moçambique e Timor-Leste, um documento de programa alinhado com os que estão em vigor no contexto EU.
R.2 - Criação de instrumentos de planeamento dinâmicos e normalizados.	Concordamos na generalidade. O novo PIC 2007-2010 que se assume como o documento de programação por excelência enquadra os mecanismos de programação, avaliação a meio percurso e avaliação de impacto. Estes mecanismos têm vindo a ser aprofundados tecnicamente.
R.3 - Alteração de procedimentos de programação e planeamento.	Concordamos. O PIC 2007-2010 será o instrumento programático por excelência e enquadrador da cooperação para o desenvolvimento.
R.4 - Melhoria da orçamentação da Cooperação.	Concordamos. Constituirá objecto da Cooperação Portuguesa apreciar os mecanismos do PO05 de forma a facilitar a programação financeira de suporte aos programas de apoio ao desenvolvimento.
R.5 - Incorporação das Questões Transversais no processo de planeamento.	Concordamos. Está em curso um processo de incorporação das questões do Género no planeamento dos programas e na definição dos projectos tanto numa perspectiva de “mainstreaming” – todos os projectos apresentados ao IPAD têm de abordar a temática – como identificando acções específicas cujo principal objectivo é intervir nas questões de promoção do Género.
R.6 - Melhoria do sistema de informação dos projectos.	Concordamos na generalidade. A análise e apresentação de propostas de apoio financeiro do IPAD são feitas com base em documentos de projecto devidamente elaborados (em termos técnicos e financeiros). A formalização dos apoios concedidos – identificando direitos e obrigações – está igualmente uniformizada. Os compromissos financeiros do programa anual são monitorizados em termos de cabimentação/pagamento e ponto de situação sumário da execução, existindo ainda um quadro de Tesouraria que é actualizado sistematicamente. A cada projecto corresponde uma Ficha.
R.7 - Aperfeiçoamento do sistema de Acompanhamento.	Concordamos. Está em curso a operacionalização de um sistema único de gestão dos programas/projectos que apoiará a sua monitorização física e financeira, estando a ser reforçadas as unidades técnicas junto das Embaixadas de Portugal nos PALOP, nomeadamente em Angola. Os contratualização dos apoios prevê sejam apresentados relatórios de progresso e um final. Nos programas/projectos de maior fôlego ou nas intervenções estratégicas é prevista uma missão técnica de acompanhamento no terreno pelo IPAD. Os “focal point” dos programas/projectos (IPAD, promotor e executor)

Recomendações	Resposta dos Serviços
	mantêm um contacto regular.
R.8 - Implementação de processos sistematizados de Avaliação.	Concordamos. Conceber mecanismos de aprendizagem contínua e participada que contribuam para a optimização dos resultados.
R.9 - Adopção de um sistema de financiamento mais ágil.	Concordamos. Potencializar processos de parceria pública/pública-privada, a par da implementação gradual de programação financeira plurianual.
R.10 - Posicionamento estratégico da CP com Angola.	Concordamos. PIC 2007-2010 resultou de uma avaliação participada da situação, tendo sido feita uma criteriosa selecção das áreas onde são evidentes as mais valias da CP e assumidas, nomeadamente na Estratégia de Combate à Pobreza e estratégias sectoriais as necessidades de apoio externo. Registe-se que o IPAD colaborou activamente na elaboração da <i>Matriz</i> de doadores para Angola, da responsabilidade da CE e que procura evitar sobreposições mas antes criar sinergias com outros doadores presentes no terreno.
R. 11 - Reorientação dos Eixos Prioritários para Angola, à luz nova Estratégia da CP.	Concordamos. Neste entendimento o PIC 2007-2010 concentrou a intervenção em dois Eixos Estratégicos – Boa Governação, Participação e Democracia – com enfoque especial nos Sectores da Educação, Polícia e Segurança, Saúde e Justiça.
R.12 - Aplicação de Instrumentos Inovadores na CP com Angola.	Concordamos. Foi adoptada a estrutura de PIC recomendada pela UE bem como mecanismos que decorrem da implementação da Visão Estratégica para a Cooperação. O novo PIC prevê desde já o co-financiamento de um programa EU para o sector da Educação, em parceria com a Comissão e outros doadores bem como a parceria para um projecto no sector da Água e saneamento no KZ, com o Governo Provincial e a Facilidade da Água. Prevê ainda para o sector da Saúde a constituição de uma parceria com a Fundação para o desenvolvimento do Projecto de Criação de um Centro de Investigação em Saúde.
R.13 - Implementação de mecanismos de avaliação das necessidades.	Concordamos. Reforçar os mecanismos de harmonização entre doadores e de alinhamento com o parceiro através do respectivo CSP bem como de missões de identificação e diagnóstico como ponto de partida na elaboração das propostas de intervenção (está a ser feito, por exemplo, para os casos da AT SADC e para o apoio ao ensino secundário).
R.14 - Integração da Estratégia da CP em Angola com os ODM e ECP.	Concordamos. Melhorar a eficácia dos Programas promovidos pela CP de forma a melhor atingir os ODM. Todos os programas/projectos já identificados no PIC estão marcados em termos de ODM e sectores CAD.

<b>Recomendações</b>	<b>Resposta dos Serviços</b>
R.15 - Instituição de uma efectiva coordenação entre os actores angolanos.	Concordamos.
R.16 - Reforço dos mecanismos de coordenação dos actores portugueses.	Concordamos. Intensificar o papel da entidade coordenadora do IPAD junto dos executores sectoriais nacionais.
R.17 - Melhoria da articulação entre os actores angolanos e portugueses.	Concordamos. Institucionalizar os momentos de avaliação intercalar de execução dos programas/projectos, contidos em PIC.
R.18 - Integração de um número mais alargado de actores na CP em Angola.	Concordamos. Descentralizar no terreno um número alargado de intervenientes da CP.
R.19 - Promoção de reuniões de doadores internacionais em Angola.	Concordamos.
R.20 - Reforço do papel da CP nas instituições multilaterais.	
R.21 - Incremento da eficiência na utilização dos recursos.	Concordamos. Racional partilha dos recursos disponibilizados por todos os actores nacionais de cooperação com Angola. Incremento da utilização das novas tecnologias de informação. Ao nível dos programas/projectos a eficiência é analisada no quadro da análise da estrutura de custos e a esse nível assegurada tanto quanto possível (justificação de rubricas, utilização de tabelas de preços de referência e das determinações previstas na lei da despesa pública).
R.22 - Redução das insuficiências de recursos em Angola.	Concordamos. Colocação de um técnico na Embaixada com o objectivo de um acompanhamento efectivo da cooperação bilateral ou multilateral.
R.23 - Promoção dos resultados e sustentabilidade dos projectos.	Concordamos. A gestão tende a ser centrada nos resultados procurando garantir-se o envolvimento sustentado das estruturas parceiras no sentido e garantir a continuidade. Para verificar este facto as intervenções apoiadas são monitorizadas através de indicadores. Concordamos. Projectos de longa duração (plurianuais).



## 9.1 – Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Moçambique (2004-2006)

### Sumário Executivo

A presente avaliação teve como âmbito o Programa Indicativo de Cooperação de Portugal com Moçambique e sua implementação no período 2004-2006 através dos Planos Anuais de Cooperação (PAC 2004, 2005 e 2006), por forma a poder apreciar a relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade dessa cooperação.

#### Contexto

Desde a assinatura do Acordo de Paz em 1992, altura em que era considerado um dos países mais pobres do mundo, a economia e a sociedade moçambicanas transformaram-se profundamente, sendo hoje considerado um dos Estados da África Subsaariana com desenvolvimento económico mais positivo e sustentado. Não obstante registar ainda níveis de desenvolvimento humano muito baixos, a taxa de pobreza absoluta diminuiu de 69,4% em 1996-97 para 54,1% em 2002-03, representando uma redução de mais de 15% em 6 anos. O HIV-SIDA ameaça, contudo, constituir um revés para os progressos alcançados na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em várias áreas. As altas taxas de crescimento económico camuflam ainda disparidades regionais significativas e um aumento da desigualdade de rendimentos entre as várias camadas sociais.

O documento estratégico que estabelece as orientações e prioridades do desenvolvimento em Moçambique é o Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta (PARPA), actualmente em vigor para o período 2006-2010 (PARPA II). O PARPA constitui um instrumento flexível, ajustado e actualizado anualmente através do Cenário Fiscal de Médio-Prazo (CFMP), do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento de Estado (OE), que são instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo. O PARPA II define como principal prioridade a redução da incidência da pobreza absoluta para 45% em 2009, através de uma progressão gradual medida por indicadores e metas anuais específicas. Organiza-se em torno de três pilares – Governança, Capital Humano e Desenvolvimento Económico -, para além de diversos temas transversais. O documento afirma igualmente a actual tendência em curso em Moçambique de considerar o distrito como base do desenvolvimento e de iniciar gradualmente um processo de descentralização orçamental.

O país continua, pelas suas características e evolução política e económica, a merecer a confiança

dos doadores, que se encontram fortemente presentes no terreno e em grande número (por comparação com outros países africanos). Moçambique é altamente dependente da ajuda externa para financiar o seu desenvolvimento e é igualmente um dos países africanos com maiores taxas de absorção dos fundos externos. Os instrumentos de ajuda utilizados vão desde a tradicional ajuda a programas e projectos, até abordagens de apoio sectorial e de apoio ao OE, sendo que o valor geral da ajuda desembolsada pelos parceiros externos aumentou em termos reais 13,3% de 2004 para 2005, no total das modalidades da ajuda. No que respeita à coordenação e harmonização entre parceiros, a Comissão Europeia seleccionou vários países como estudos-piloto das iniciativas de coordenação – sendo Moçambique o único na África Subsaariana -, pelo que foi concebido um *road map* a ser implementado, com componentes que vão desde a partilha de informação entre doadores, a delegação de representação entre parceiros, a possibilidade de estudos analíticos conjuntos ou a realização de missões externas conjuntas.

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento constitui o principal quadro internacional de referência nesta área, apontando metas concretas para 2010. Nesse contexto, a estratégia de cooperação de Moçambique, que está actualmente a ser elaborada pelo governo, estabelece que deverá existir um alinhamento dos doadores com as prioridades, os sistemas e procedimentos do país beneficiário.

O sistema de apoio directo ao OE moçambicano - através da Parceria para o Apoio Programático (PAP) formada com base no Memorando de Entendimento assinado pelos parceiros em 2004 -, constitui hoje um dos maiores programas conjuntos de África, quer em termos de volume quer do número de parceiros envolvidos, e é encarado pelas autoridades moçambicanas como um exemplo de boas práticas no sentido da melhoria da qualidade e da apropriação da ajuda externa. No total, os desembolsos efectuados de apoio ao OE e à balança de pagamentos cresceram de cerca de 243,4 milhões de dólares em 2004 para cerca de 284,8 em 2005 e, previsivelmente, para 310,2 em 2006, sendo os maiores contribuintes o Reino Unido, o Banco Mundial e a Comissão Europeia. O apoio a sectores específicos através de SWAP ou de fundos comuns sectoriais tem igualmente aumentado, existindo

actualmente um esforço de inclusão destes fundos no OE.

Como suporte à PAP e à implementação do PARPA existe uma estrutura com mais de vinte grupos de trabalho distribuídos por quatro pilares temáticos e questões transversais, nos quais os doadores, o governo e algumas organizações da sociedade civil participam para monitorizar a evolução de uma série de indicadores acordados conjuntamente (Quadro de Avaliação do Desempenho). Os grupos de trabalho constituem não apenas fóruns especializados de debate sobre questões técnicas, mas igualmente sedes de discussão e influência sobre directrizes sectoriais. Apesar dos avanços significativos ao nível da complementaridade e da monitorização da eficácia da ajuda em Moçambique, o diálogo é ainda desequilibrado, uma vez que o processo continua em grande medida a ser liderado pelos doadores (*"donor driver"*).

As reuniões de avaliação conjunta do desempenho e a generalidade dos relatórios existentes sobre a ajuda orçamental em Moçambique salientam o balanço positivo, no geral, desta modalidade, embora os riscos sejam igualmente salientados: a dependência excessiva dos grandes doadores, a necessidade de capacitação interna de gestão e de implementação ao nível central e local, entre outros. No geral, a conclusão é que Moçambique está a ter um melhor desempenho que outros países de nível semelhante de desenvolvimento e de dependência da ajuda, para além de que indicadores como a responsabilização mútua e o exercício de eficácia da ajuda estão mais avançados.

### **A Cooperação Portuguesa**

A Cooperação portuguesa registou, nos últimos anos, alterações conceptuais e organizativas importantes: ao nível internacional, os compromissos assumidos por Portugal vão no sentido de respeitar e aderir a novas orientações das instituições e dos acordos dos quais faz parte, bem como do cumprimento de determinadas metas quantitativas (Acordo de Monterrey); ao nível nacional, saliente-se a criação do IPAD em 2003 e a adopção do documento de orientação "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", em 2005.

A Cooperação Portuguesa canaliza a maior parte da sua ajuda externa bilateralmente, estando concentrada num conjunto relativamente pequeno de países, dos quais se destacam os países da África Lusófona e Timor. Moçambique tem vindo a perder peso relativo no cômputo da APD portuguesa e os valores absolutos da cooperação com este país têm igualmente decrescido desde 1998.

No plano institucional, a política de APD tem-se caracterizado por uma considerável dispersão institucional, ao nível da formulação, execução e financiamento das actividades. A isto acresce a

insuficiência de recursos humanos adequados no IPAD, nos Ministérios sectoriais e no terreno.

Apesar do IPAD se apresentar formalmente como o elemento concentrador dos mecanismos de relacionamento institucional dos diversos actores da cooperação portuguesa, uma diversidade considerável de outros agentes intervém, de forma directa ou indirecta, na acção externa de Portugal em geral. A ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios que desempenham um papel nos programas de cooperação é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. A profusão de acções dispersas e não enquadradas e de contactos bilaterais, nomeadamente entre organismos e ministérios sectoriais homólogos, sem que o IPAD possua uma efectiva capacidade de liderança ou de coordenação prévia, acaba por transferir para o exterior uma imagem de descoordenação.

Outros casos existem em que a própria definição de atribuições a cada ministério ou organismo público não está clara e é objecto de constantes redefinições, o que determina uma confusão de papéis em "áreas cinzentas", como acontece nas áreas da Educação e da Cultura.

Não obstante o actual reajustamento de alguns serviços dedicados à cooperação, é previsível que alguns ministérios sectoriais – como o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o Ministério da Administração Interna (MAI) ou o Ministério da Defesa Nacional (MDN) – continuarão, pela sua especificidade, a desempenhar um papel importante como promotores de diversas acções de cooperação. Neste cenário, assume especial importância para a execução eficaz da cooperação um investimento forte nos mecanismos de coordenação, nomeadamente através da Comissão Interministerial para a Cooperação, cujo papel não tem sido totalmente aproveitado.

Pela análise de diversas questões organizativas e institucionais que são comuns à estrutura da cooperação portuguesa, várias das conclusões e recomendações apresentadas no final do relatório revestem-se de um interesse geral e são aplicáveis à cooperação com outros países.

A articulação e os mecanismos formais de coordenação entre os diversos intervenientes da cooperação portuguesa são insuficientes ou inexistentes, nomeadamente entre agentes públicos e outros (ONG, universidades, sector privado). No terreno, não existe uma plataforma ou mecanismo sistematizado de actuação da cooperação portuguesa em Moçambique com a participação dos diversos actores, que permita a identificação de convergências, duplicações, oportunidades de



parceria e aproveitamento de sinergias. A complementaridade só é conseguida de forma ad-hoc e fortuita, muitas vezes com base em relacionamentos informais entre organizações ou como fruto de contactos pessoais. O mesmo se passa na sede. O processo de concepção do PIC e dos PAC não é inclusivo das diversas sensibilidades, opiniões e experiências dos agentes de cooperação. Isto verifica-se em especial no que concerne às ONG com projectos em Moçambique, que desenvolvem as suas acções separadamente, sem qualquer articulação com as autoridades portuguesas e sem nenhum sentido de pertença a um esquema maior e mais abrangente de cooperação (particularmente nos casos em que os respectivos projectos estejam inseridos em PAC, na linha de co-financiamento das ONGD).

Para além do programa de cooperação, o relacionamento entre Portugal e Moçambique tem sido marcado por dois dossiers fundamentais, que afectam actualmente a imagem e credibilidade da actuação portuguesa - o dossier de Cahora Bassa e a implementação do acordo bilateral relativo à dívida externa moçambicana.

### **Avaliação do PIC e dos PAC**

Apesar de a ajuda ao desenvolvimento portuguesa abranger realidades muito díspares - desde países considerados muito frágeis (como a Guiné-Bissau), passando por países recentemente saídos de um conflito violento (Angola), até países que são considerados como bons exemplos de gestão da ajuda e com estruturas democráticas já consolidadas (Cabo Verde ou Moçambique) - o sistema de programação é similar, consistindo em Programas Indicativos de Cooperação (PIC), materializados nos Planos Anuais de Cooperação (PAC), com filosofia e organização semelhantes. Sendo uma recomendação da Declaração de Paris e um objectivo expresso pelo Governo Moçambicano e por grande parte dos doadores presentes no terreno, o programa de cooperação português não alinha ainda, em termos de *timing*, com o ciclo de programação moçambicano, o qual assenta no documento-base de redução da pobreza, cuja vigência é de cinco anos.

O PIC de Moçambique (2004-2006) estabelecia um envelope financeiro total indicativo de 42 milhões de Euros e apresenta oito eixos prioritários de intervenção, aos quais acrescem dois programas complementares. Na materialização destas áreas em projectos inscritos em PAC, verifica-se que os programas principais em termos de recursos envolvidos se repetem: a Educação e o Desenvolvimento Sócio-comunitário, bem como os projectos de cooperação técnico-militar, cooperação na área das polícias e o apoio às ONGD (inscrito pela primeira vez em 2006).

No geral, a taxa de execução dos projectos inscritos em PAC é baixa. Esta realidade é agravada pelo facto de existirem projectos que se arrastam desde 2001/2002, principalmente nas áreas de intervenção da Água e Recursos Naturais e na área da Educação. Estes projectos são percebidos no terreno como ilustrações práticas da falta de capacidade de execução da cooperação portuguesa. A taxa de execução é igualmente muito variável consoante os projectos, estando bem identificados quais os de maior execução: projectos de desenvolvimento sócio-comunitário financiados pelo MTSS, projecto de cooperação na área das polícias, projecto de cooperação técnico-militar, projecto Xai-xai na área da saúde. Estes projectos têm, contudo, uma menor visibilidade e valorização no cômputo da cooperação bilateral.

Apesar de existir, no geral, um esforço de correspondência às prioridades moçambicanas de desenvolvimento, o PIC constitui essencialmente um acordo político de princípios gerais, sem um plano com objectivos estabelecidos, sem justificação adequada da escolha dos eixos prioritários, sem indicadores de acompanhamento ou de avaliação dos resultados, e sem um planeamento financeiro rigoroso. Entre o PIC e os PAC verificam-se discrepâncias importantes. Os PAC constituem aglomerados ou listagens de projectos dispersos, muitas vezes desgarrados dos eixos de intervenção definidos, sem contextualização e com importantes falhas de concepção: ausência de definições concretas de cada área, dos conceitos e dos objectivos; inexistência de regras claras de classificação dos projectos, ou de um entendimento comum sobre a natureza de cada eixo; definição pouco clara de financiadores, promotores e executores; pouco detalhe financeiro. Esta dispersão é contraditória com a dimensão financeira (montantes disponibilizados para cada programa de cooperação) e técnica (capacidade de acompanhamento e de execução) da cooperação portuguesa.

Para além disso, a exigência de uma negociação política anual dos PAC tem sido um entrave à eficiência e eficácia da cooperação, por representar atrasos importantes na implementação dos mesmos e um esforço adicional em termos de tempo e de recursos humanos, bem como por ser contrária à continuidade de muitas das acções. Apesar da possibilidade de plurianualidade estar prevista na execução orçamental através do PO-05, este não constitui ainda um instrumento efectivo de implementação de projectos plurianuais por diversas razões: falhas de inscrição por parte dos Ministérios dos projectos nas respectivas rubricas, ausência de uma harmonização entre os vários financiadores da cooperação que permita um entendimento comum dos formulários, emissão de despachos e outras regras pelo Ministério das Finanças, que contrariam o princípio da plurianualidade na execução orçamental.

A ausência de critérios claros de selecção e aprovação dos projectos – com excepção da linha de co-financiamento das ONGD -, faz com que tenham sido por vezes inseridos em PAC de uma forma ad-hoc. Não está estabelecido nenhum prazo para a avaliação da qualidade e exequibilidade dos projectos pelo IPAD e sua aprovação ou rejeição. Por outro lado, a ausência de regras bem definidas motivou uma interpretação variada dos projectos e a tomada de decisões (nomeadamente a alteração da modalidade de desembolsos ou a reorientação de actividades) sem a devida justificação técnica.

Ao nível do acompanhamento dos projectos, a avaliação conclui pela existência de deficiências importantes: não existem práticas harmonizadas e organizadas de monitorização das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar (mesmo que genéricos); não existem indicadores de execução periódicos que permitam avaliar a implementação e os resultados dos projectos; o acompanhamento da execução financeira é feito pelo IPAD numa lógica anual e fragmentada; não são efectuadas avaliações para apreciação dos resultados atingidos; não existe no terreno uma estrutura de cooperação que possa funcionar como ponto focal e efectuar esse acompanhamento regular.

Este foi um dos principais problemas identificados pela equipa de avaliação: o da insuficiência dos recursos humanos, da limitação das competências e da capacidade decisória da Embaixada Portuguesa em Maputo. Grande parte dos outros doadores possui contas locais de projectos para a implementação e acompanhamento dos mesmos, ou em alternativa, a existência de uma dotação financeira que permita, mediante assinatura do Embaixador, adiantar verbas de projectos enquanto os montantes não são desbloqueados nas sedes; mas a cooperação portuguesa não dispõe de tal prerrogativa. A ausência de uma estrutura de cooperação no terreno impede igualmente uma participação mais activa e especializada nos diversos grupos de trabalho que monitorizam a aplicação da ajuda orçamental e do PARPA. Enquanto vários doadores contratam assistência técnica que possibilita assegurar uma participação forte nos grupos de trabalho de coordenação que correspondem às suas prioridades sectoriais, a cooperação portuguesa não possui qualquer representante de cooperação no terreno.

### **Instrumentos e Modalidades da Cooperação**

Até agora, a cooperação portuguesa em Moçambique tem-se caracterizado por uma preponderância clara da abordagem por projectos. Esta escolha justifica-se pela tradição dos instrumentos utilizados pela cooperação portuguesa (normalmente contra a diluição das suas contribuições em fundos globais ou instrumentos mais abrangentes), pela história de evolução da cooperação entre os dois países, pela

multiplicidade de contactos entre variadíssimas instituições portuguesas e moçambicanas, pela profusão de solicitações que acabam por resultar em projectos de pequena dimensão. A qualidade e interesse de alguns dos projectos da cooperação portuguesa são valorizados e reconhecidos pelas autoridades moçambicanas, estando a maior parte das críticas situadas na sua implementação (burocracias, demoras na atribuição de fundos, procedimentos pouco claros). Alguns projectos revestem a natureza de “enclave”, estando desgarrados do seu enquadramento sectorial ou geográfico (p. ex. ao nível do planeamento distrital).

A percepção das vantagens comparativas de Portugal continua a ser essencialmente na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas, desde que enquadradas nas necessidades e prioridades moçambicanas. Numa altura em que se enfatiza a necessidade de reforçar as capacidades moçambicanas para melhor implementarem a ajuda orçamental nos vários sectores, esta área de actuação assume especial importância. Outras áreas menos valorizadas ou que tenderão a ser negligenciadas na execução do Orçamento de Estado constituem igualmente, segundo a perspectiva dos actores moçambicanos, mais-valias para a cooperação portuguesa - como é caso da estatística, geologia e minas, entre outras -, assim como áreas onde a cooperação portuguesa tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p. ex. na área capacitação das instituições da administração pública, justiça, defesa e segurança).

Nas outras modalidades de ajuda, Portugal ocupa uma posição marginal, quer em termos de recursos afectados, quer no que concerne a uma participação activa nos diversos fóruns de coordenação em curso neste quadro. É o contribuinte mais pequeno do apoio directo ao OE e não afecta qualquer contribuição sectorial (seja em SWAP seja nos fundos comuns da educação, saúde, agricultura, água e estradas). Ora, o impacto da cooperação portuguesa em Moçambique joga-se cada vez mais na capacidade que Portugal tem de participação activa e de influência no seio da plataforma existente entre governo e doadores (G-18).

Os novos critérios de avaliação do desempenho dos doadores em Moçambique, assentes em indicadores que valorizam as percentagens de ajuda que são afectados via orçamento de Estado e as acções de coordenação (como a realização de estudos e missões de avaliação conjuntas ou a representação de uns doadores por outros), irão previsivelmente representar grandes dificuldades para a abordagem portuguesa.

Da mesma forma, a articulação da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros

doadores, de forma complementar e/ou subsidiária, não constitui prática corrente dos programas da cooperação portuguesa, nomeadamente em Moçambique. Existem alguns exemplos de tentativa de integração das actividades de projectos bilaterais em programas mais alargados – como é o caso da Programa de Apoio ao Sector da Justiça (coordenado pela UE) ou do Programa de Apoio à Polícia (gerido pelo PNUD), mas há igualmente vários exemplos de projectos cuja execução ou visibilidade, junto da comunidade doadora e das autoridades moçambicanas, é prejudicada pelo facto de não figurarem em programas multilaterais. Um caso mais específico das potencialidades da abordagem “bi-multi” pode ser encontrado no Cluster da Ilha de Moçambique, em que deve ser favorecida a apresentação de propostas de planos integrados, em articulação com outras cooperações e sob coordenação do Governo moçambicano.

### Recomendações-Chave

As conclusões e recomendações são apresentadas no último capítulo do relatório; no entanto, importa salientar as principais recomendações que decorreram da presente avaliação:

- Alinhar o programa de cooperação português com as prioridades e com o ciclo temporal de programação moçambicano.
  - Implementar um processo de negociação dos PIC e de programação da ajuda que envolva uma organização e normalização dos procedimentos entre actores, bem como um processo inclusivo de consultas e debate com todos os intervenientes, financiadores e executores das acções (incluindo sociedade civil).
  - O PIC deve constituir um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável. Deve 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. Deve constar 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.
  - A negociação política anual dos PAC deverá ser 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 mudança permitiria simultaneamente incutir uma lógica de programação plurianual no PIC; promover uma maior previsibilidade dos fundos e alargar o horizonte de gestão dos projectos.
- A retórica da necessidade de concentração de sectores por forma a evitar a dispersão de esforços deverá 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. Em qualquer caso, porém, a diminuição do número de projectos deverá ser sempre temperada pelo critério maior da existência ou inexistência de um valor acrescentado da cooperação portuguesa.
  - 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.
  - Definir parâmetros, requisitos, termos de referência e quadros de análise para a apresentação e aprovação de projectos, bem como para a implementação dos mesmos, por forma a melhorar a sua programação, o acompanhamento e a avaliação.
  - 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.
  - No seio do IPAD, efectuar 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. Se a cooperação portuguesa é direccionada para um número relativamente restrito de países, poderia ser contemplada a hipótese de existirem no seio do IPAD interlocutores e equipas especializadas por países, que assegurem todo o ciclo, desde o planeamento, a aprovação de projectos e sua execução.
  - 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.
  - Para que a descentralização da cooperação portuguesa não seja transferida para o exterior como uma imagem de descoordenação, impõe-se que essa coordenação seja 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 (ex: quais os critérios que presidem à inclusão de determinada entidade numa missão ao terreno, quais as competências de cada instituição no acompanhamento dos projectos, etc.); por uma dinamização da CIC enquanto fórum privilegiado e regular de partilha de informação.

- Limitar a multiplicação de canais na implementação dos projectos, nomeadamente pela eliminação daqueles que constituem meras “caixas de correio”. Aproveitar as estruturas no terreno (Embaixada, Escola Portuguesa, etc.) para esse esforço de racionalização.
- Prosseguir uma política de recursos humanos mais flexível e adequada às necessidades técnicas da cooperação, na sede e no terreno. Na sede, pela aposta na formação dos recursos disponíveis (incluindo programas específicos de actualização dos quadros e circulação entre a sede e o terreno) 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.
- Descentralizar tarefas, competências e capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa em Maputo.
- 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.
- Adaptar melhor os instrumentos privilegiados pela cooperação portuguesa, bem como os recursos financeiros e humanos, às dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique. Uma abordagem mais estratégica da cooperação com Moçambique passa por integrar de forma mais dinâmica o quadro geral da cooperação internacional já existente no terreno, nomeadamente complementando a abordagem de projecto com um investimento crescente na ajuda ao orçamento de Estado moçambicano. Os níveis de contribuição para o OE devem aumentar por forma a ultrapassar a “barreira psicológica” de ser o menor doador na PAP. Deverá igualmente ser equacionada uma participação nos fundos sectoriais (nomeadamente da Educação), por forma a que a ajuda programática (soma do apoio ao OE e apoio sectorial) aumente o seu peso relativo no programa de cooperação.
- Assegurar uma articulação estreita, sempre que isso seja possível, da intervenção bilateral com os

programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores, e entrar em mais componentes destes programas.

### 9.J – Ficha do Contraditório da Avaliação do PIC de Moçambique (2004-2006)

Recomendações	Resposta dos Serviços
1 - Adotar sistemas de programação adaptados às realidades específicas de cada país beneficiário, em termos de concepção, de modalidades de ajuda, de tempo de programação.	Aceite. Apoio ao Orçamento Geral Apoio Sectorial (Educação) Aspectos relevantes em termos de previsibilidade da Ajuda através de instrumentos de alinhamento
2 - Aumentar progressivamente os níveis de APD.	Aceite. Aumentar os valores envolvidos nos três anos do PIC, afectando alguns dos recursos financeiros a programas multilaterais
3 - Alinhar o PIC com as prioridades e com o ciclo de programação moçambicano.	Aceite. PIC de 4 anos. Programação feita de acordo com o PARPA II
4 - Implementar um processo de negociação dos PIC e de programação da ajuda que envolva uma organização e normalização dos procedimentos entre actores, bem como um processo inclusivo de consultas e debates com todos os intervenientes, financiadores e executores das acções (incluindo a sociedade civil).	Aceite. No futuro o processo negocial será mais inclusivo, recolhendo maior número de contributos de vários actores da sociedade civil.
5 - O PIC deve constituir um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável. Deve conter: justificação das razões da escolha dos eixos prioritários e dos projectos; definição clara dos objectivos; objectivos específicos e metas; regras claras de classificação dos projectos e organização da informação; definição de indicadores quantitativos e qualitativos.	Aceite. Maior objectividade e normalização dos processos relativos à elaboração de projectos.
6 - Substituição dos PAC por <i>Mid-Term Reviews</i> anuais.	Aceite. Criação de equipas técnicas que poderão fazer anualmente a monitorização da execução do PIC e sugerir eventuais ajustes.
7 - A linha de co-financiamento das ONGD deverá prever igualmente o financiamento plurianual.	Não discutido.
8 - Ligar a programação e os recursos disponibilizados aos resultados obtidos e estes recursos aos quadros de avaliação de desempenho já existentes em Moçambique.	Aceite. A aceitação deste ponto, torna mais exigente qualquer avaliação que seja feita à posteriori.
9 - Concentração de sectores a um número mais reduzido para evitar dispersão de esforços.	Aceite. Maior concentração da actuação da Cooperação Portuguesa, quer em sectores, quer em termos geográficos, de modo a torná-la mais eficiente e visível. Concentração em nos eixos prioritários e em termos geográficos nas províncias de Maputo, Sofala e Nampula.
10 - Tornar o P0-5 um instrumento de programação plurianual pela: definição de critérios de	Não discutido.

Recomendações	Resposta dos Serviços
inclusão da informação no programa; clarificação de regras que permitam um entendimento comum dos formulários; harmonização de procedimentos e definição de métodos de trabalho entre os ministérios e o IPAD.	
11 - Definir parâmetros e termos de referência para a apresentação e aprovação de projectos, de forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos: requisitos e documentos necessários à apresentação de documentos não deverão ser muito pesados ou de detalhe exagerado; definição de critérios para aprovação de projectos e prazos para divulgação da decisão; mencionar estes parâmetros no programa de cooperação e amplamente divulgados junto das instituições portuguesas e moçambicanas.	Aceite.
12 - 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.	Aceite.
13 - Definir quadros de análise e regras claras de implementação.	Aceite.
14 - No seio do IPAD, efectuar 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.	Aceite.
15 - Constituição, pela CP, de uma base de dados única e centralizada que faça a agregação dos dados da CP e a gestão da informação de forma integrada, por forma a evitar falhas de comunicação.	Não discutido.
16 - Prosseguir os esforços de definição de um orçamento integrado da CP e conferir ao IPAD uma autonomia administrativa e financeira para gerir mais efectivamente os fundos disponíveis.	Não discutido.
17 - A coordenação da CP deve ser feita, nomeadamente, através da definição clara de métodos de trabalho entre entidades financiadoras e executoras e entre sectores; elaboração de directrizes do relacionamento e dos respectivos canais; dinamização da CIC.	Não discutido.
18 - Limitar a multiplicação de canais de implementação dos projectos, nomeadamente pela eliminação daqueles que constituem meras "caixas de correio".	Não discutido.
19 - Enquadramento eficaz no esforço de programação dos contactos paralelos e da facilidade de relacionamento entre ministérios.	Não discutido.
20 - Reforço, por parte de Moçambique, da capacidade de planeamento e de articulação entre sectores, para que exista uma capacidade efectiva de coordenação por parte do MINEC.	Não discutido.
21 - Externalização da cooperação através da aposta em outros interlocutores, que não apenas os ministérios, nomeadamente através da abertura de concursos para entidades executoras.	Não discutido.
22 - Conservação do papel de consultoria técnica por parte dos Ministérios, devendo existir responsáveis sectoriais no IPAD que assegurem a ligação com esses Ministérios (portugueses e moçambicanos).	Não discutido.

Recomendações	Resposta dos Serviços
23 - Prossecução de uma política de recursos humanos mais flexível e adequada às necessidades técnicas da cooperação a nível da sede e do terreno: na sede, com a formação dos recursos disponíveis e a contratação de especialistas para o desempenho de funções em áreas técnicas específicas; no terreno, dotando a Embaixada com os recursos humanos necessários tanto a nível de quantidade como de competências técnicas específicas, para suprir as deficiências.	Não discutido.
24 - 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.	Não discutido.
25 - Investir num acompanhamento estreito, permanente e devidamente organizado dos projectos, não só a nível financeiro mas também ao nível da prossecução das acções e obtenção dos objectivos propostos, a fim de identificar pontos de bloqueio e permitir a reorientação das actividades no decurso do projecto, nomeadamente através de: instrumentos de acompanhamento formalizados e normalizados entre as partes; definição de indicadores de execução periódicos; reforço da capacidade de acompanhamento no terreno.	Aceite.
26 - Elaborar instrumentos padronizados, aplicados a todos os projectos (p. ex. modelo de ficha de projecto, relatórios de execução e acompanhamento com objectivos, resultados e respectivos indicadores), nomeadamente através da elaboração de um manual de instruções que esclareça todas as dúvidas.	Aceite.
27 - Harmonização de procedimentos através da definição clara de financiamento e desembolsos; uniformização dos protocolos de financiamento em euros de forma a evitar custos e morosidade acrescida na transferência de verbas.	Aceite.
28 - Simplificação de procedimentos nomeadamente: propor a Moçambique a assinatura dos contratos dos agentes da cooperação pela Embaixada de Moçambique em Lisboa; atribuição de equivalências por parte da Escola Portuguesa de Moçambique para efeitos de atribuição de bolsas de estudo e criação de contas de projecto locais ou de dotações financeiras a gerir pela Embaixada que permitam o pagamento de custos locais dos projectos e a resposta atempada às solicitações urgentes no âmbito dos projectos em curso.	Aceite.
29 - Descentralizar tarefas, competências técnicas e a capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa em Maputo.	Aceite.
30 - A abordagem por projectos não deve ser eliminada, mas deve ser melhorada de diversas formas: aposta nos programas que estão consensualmente a correr bem e/ou tenham impacto estruturante; correspondência entre os projectos a incluir na programação e as prioridades moçambicanas; avaliação racional e devidamente fundamentada das mais-valias portuguesas, apostando em sectores menos valorizadas ou que tenderão a ser negligenciadas na execução do Orçamento de Estado e em áreas onde a CP tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações; inserção de projectos no quadro das políticas moçambicanas de desenvolvimento; definição de visões estratégicas para os sectores e projectos considerados mais importantes, como no caso da atribuição de bolsas; reforço do enquadramento das acções de assistência técnica, nomeadamente através de uma maior	Aceite.

Recomendações	Resposta dos Serviços
participação no seio dos grupos de trabalho de implementação do PARPA e da integração dessas acções em quadros mais vastos de acção. Moçambique deverá criar, o mais rapidamente possível o previsto Fundo Comum para a Assistência Técnica.	
31 - Realocação de parte das verbas não afectadas dos programas de cooperação com baixas taxas de execução ou de projectos que se arrastem no tempo à ajuda programa e/ou sectorial.	Não discutido.
32 - Adaptar melhor os instrumentos privilegiados pela CP, bem como os recursos financeiros e humanos, às dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique: complementar a abordagem projecto com um investimento crescente na ajuda ao orçamento de Estado moçambicano; uma participação nos fundos sectoriais para aumento do peso da ajuda programática.	Não discutido.
33 - Assegurar uma articulação estreita da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais multilaterais ou financiados por outros doadores e entrar em mais componentes destes programas.	Não discutido.
34 - Incorporar as acções já previstas no Cluster da Ilha de Moçambique num programa mais vasto e com a participação de vários doadores, sob coordenação do Governo moçambicano.	Não discutido.
35 - Para fazer face ao aumento da ajuda programática são importantes algumas acções: prossecução de um processo paralelo de apoio ao reforço das capacidades moçambicanas de gestão, por parte dos doadores, e a criação, por de Moçambique, de "protected sectors" no contexto do Orçamento de Estado.	Não discutido.
36 - Incorporação, por parte da CP, das recomendações da Declaração de Paris na programação da sua ajuda.	Aceite.
37 - Aumentar a participação nos fora de coordenação através da aposta numa estrutura de cooperação profissionalizada no terreno, que acompanhe regularmente os debates dos doadores e do estado moçambicano, que assegure um bom nível técnico de participação nos grupos de trabalho e que contribua para aumentar a visibilidade da CP em geral.	Aceite.
38 - Operacionalização do "Fórum da Cooperação".	Não discutido.
39 - Promoção da discussão alargada, desde o início do processo de concepção, entre as organizações e entidades que intervêm no PIC. Reforçar o papel da CIC em termos de periodicidade e de importância.	Não discutido.
40 - Potenciar o papel da sociedade civil portuguesa e moçambicana nos programas de cooperação através de: alargamento da linha de financiamento do IPAD para abranger níveis maiores de co-financiamento; reforço da sua participação enquanto entidades executoras da cooperação; favorecer a sua inclusão em processos de consultas e debate.	Não discutido.
41 - Promover uma maior articulação entre a ajuda e o sector dos negócios, estabelecendo pontes entre as acções de cooperação e as actividades do sector privado.	Não discutido.

## RESUMO DAS PRINCIPAIS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### Enquadramento geral e novas orientações

#### O desafio de implementar a agenda de redução da pobreza

Foram várias as mudanças políticas e institucionais ocorridas no sistema da cooperação portuguesa desde o último exame do CAD, realizado em 2001, sendo de salientar a criação do IPAD em 2003, com a missão de coordenar o programa de cooperação, o qual envolve muitos actores, incluindo mais de 15 ministérios, 308 municípios bem como universidades e outras instituições públicas. Em Novembro de 2005, o Conselho de Ministros aprovou a nova estratégia para a cooperação para o desenvolvimento intitulada “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”. A estratégia refere os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) como um dos 5 princípios orientadores da cooperação portuguesa, mantendo a concentração geográfica nos PALOP e em Timor-Leste.

A nova estratégia constitui um importante avanço. Contudo, Portugal enfrenta significativos desafios de implementação, para reorientar o seu programa em conformidade com a estratégia. A operacionalização dos compromissos para aumentar a APD, em linha com os ODM e o reforço da atenção na pobreza exigirão passos significativos para reforçar a integração da redução da pobreza em todo o programa de cooperação e mobilizar os actores chave para a prossecução deste objectivo. A fragmentação da ajuda portuguesa, baseada nas competências de cada ministério coloca ao IPAD importantes desafios de gestão, coordenação e coerência, bem como a existência de especialistas em desenvolvimento.

Nove dos 10 receptores da ajuda portuguesa, incluindo 5 dos 6 países prioritários, são considerados Estados frágeis ou afectados por conflitos. Portugal não tem uma política global articulada sobre prevenção de conflitos, construção da paz e Estados frágeis. Contudo, será recomendável que Portugal mantenha os seus compromissos nos países prioritários a longo prazo e que faça esforços consideráveis para responder às questões de fragilidade em Timor-Leste. Embora a nova estratégia forneça algumas pistas sobre como Portugal deve abordar os Estados frágeis deverá ser elaborada uma agenda mais orientada para a acção, sobre como lidar com as questões da insegurança, dos conflitos violentos e da fragilidade do Estado.

### A necessidade de uma orientação ao nível sectorial e das políticas

As prioridades temáticas e sectoriais de Portugal estão ligadas às suas vantagens comparativas nos principais países parceiros (língua, cultura e quadros institucionais e legais semelhantes). Os sectores prioritários incluem a educação, boa governação, participação e democracia; desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza.

Estas prioridades deverão incluir de forma clara os ODM, com directrizes e dispositivos institucionais adequados, para assegurar a prossecução da redução da pobreza como objectivo chave. Tendo como objectivo um planeamento e programação mais coerentes, relativamente às prioridades estratégicas do programa de ajuda portuguesa, as mencionadas directrizes devem contemplar a utilização e integração dos canais e instrumentos da cooperação portuguesa, incluindo a cooperação multilateral e desta forma Portugal poderá, a prazo desenvolver critérios de desempenho ligados a processos de planeamento conduzidos ao nível do país.

Nove dos 10 receptores da ajuda portuguesa, incluindo 5 dos 6 países prioritários, são considerados Estados frágeis ou afectados por conflitos. Portugal não tem uma política global articulada sobre prevenção de conflitos, construção da paz e Estados frágeis. Será recomendável que Portugal mantenha os seus compromissos nos países prioritários a longo prazo e que faça esforços consideráveis para responder às questões de fragilidade em Timor-Leste. Deverá ser elaborada uma agenda mais orientada para a acção, sobre como lidar com as questões da insegurança, dos conflitos violentos e da fragilidade do Estado, a qual pode ser objecto de um diálogo dentro da CPLP e para as quais vários documentos e lições aprendidas no seio do CAD poderão dar uma útil contribuição.

Para Portugal poder desempenhar um papel activo nos processos de tomada de decisão nas instituições multilaterais será necessário reunir contribuições financeiras, qualidade da representação e posicionamento sobre os assuntos. Deverá ser elaborado um quadro para a cooperação com as principais agências multilaterais, utilizando critérios de selectividade para ajudar a acompanhar o seu desempenho. Sempre que possível, Portugal é encorajado a trabalhar em conjunto com outros doadores nesta e noutras questões ligadas à eficácia da ajuda.

## Reforçar o apoio público

Portugal fez alguns progressos quanto às recomendações do exame de 2001 no que diz respeito à disseminação de informação sobre cooperação para o desenvolvimento. A campanha “Pobreza Zero” integrada na aliança mundial “Global Call for Action Against Poverty” e uma das medidas da nova estratégia relativa à prioridade a dar à Educação para o Desenvolvimento (ED) são exemplo dos esforços necessários para promover o debate público sobre a cooperação para o desenvolvimento e o conhecimento público sobre os resultados do desenvolvimento, que em Portugal são limitados. Uma estratégia de comunicação, a ser implementada pelo IPAD, com os recursos adequados, aumentará a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento.

## Recomendações:

- Portugal deve desenvolver e implementar um plano de acção para o desenvolvimento plurianual, centrado nos resultados, coerente com os parâmetros da nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento, e reflectindo a atenção central da redução da pobreza. Deve adoptar uma abordagem consistente e sistemática de redução da pobreza assente no levantamento das necessidades de pobreza e integrando a dimensão da igualdade de género.
- Portugal é encorajado a desenvolver directrizes sectoriais com base no levantamento das necessidades e suficientemente flexíveis para se adaptarem à situação de cada país parceiro.
- Portugal deve preparar uma estratégia multilateral, com base em critérios específicos de afectação de fundos, identificando questões prioritárias de preocupação para Portugal em ligação com o programa de ajuda bilateral.
- Será útil relacionar a experiência portuguesa nos períodos de transição pós-conflito com outras experiências em Estados frágeis. Uma política global sobre Estados frágeis apoiada por trabalho político e operacional específico dedicado à prevenção de conflitos e à construção da paz também podem acrescentar valor considerável.
- O IPAD deve elaborar e implementar uma estratégia de comunicação para fortalecer a compreensão sobre, e o apoio público à, cooperação para o desenvolvimento.

## Volume e distribuição da ajuda

### Honrar os compromissos feitos ao nível internacional

O governo português associou-se à meta colectiva da UE de atingir os 0.33% do RNB para a APD em 2006, 0.51% em 2010 e 0.7% em

2015. Os dados preliminares sobre a APD portuguesa para 2005 dão um rácio de 0.21% (367 milhões de USD). Dados os problemas de natureza orçamental com que Portugal se debate, é improvável alcançar o nível 0.33% em 2006, tal como acordado na Cimeira de Barcelona, no contexto da Conferência de Monterrey.

O governo pretende fazer um esforço sério para alcançar a meta 0.51% em 2010. Este compromisso é bem-vindo, dada a situação fiscal global apertada de Portugal e a necessidade de um equilíbrio do orçamento nacional num contexto de dificuldade económica. À luz das acções tomadas por muitos membros do CAD para reconsiderar e aumentar as suas metas e compromisso de APD, um maior nível de APD/RNB será consistente com as tendências internacionais e com a redução da pobreza e outros objectivos de desenvolvimento que Portugal fixou para si próprio.

Portugal concentra a sua ajuda em países muito pobres, com uma grande percentagem de ajuda bilateral a ir para países menos avançados (PMA) da África Sub-Sahariana. Em termos de modalidades de ajuda, o alívio da dívida e a cooperação técnica (CT) dominam a cooperação portuguesa, com a CT a representar cerca de 32% dos desembolsos totais entre 2000 e 2004. A ajuda projecto e programa representa apenas 2% dos desembolsos bilaterais, contrastando com 16% para os membros do CAD, em 2004.

O apoio às infra-estruturas e serviços sociais básicos representou apenas 2,5% a 2,8% entre 1999 e 2004 (comparado com 4,2%, em 1990). As actividades em áreas transversais chave para a redução da pobreza, como a igualdade de género, não são registadas nas estatísticas que Portugal envia para o CAD e não há directrizes políticas sobre a integração do género no desenvolvimento. Pelo contrário, a distribuição para projectos relacionados com a governação representa em média 20% dos desembolsos da ajuda bilateral (descontando o perdão da dívida, em 2004), um aumento considerável quando comparado com os números dos anos 90. A ajuda a, e através, das ONG tem sido residual desde os anos 90.

A educação absorve a principal fatia da CT na forma de bolsas e de custos imputados a estudantes, os quais representavam, em 2003, 32% dos desembolsos de CT e as bolsas 5%. Trazer estudantes a estudar para Portugal é muito caro em termos absolutos e os custos de oportunidade em termos de ganhos de desenvolvimento desperdiçados são grandes. Tendo em consideração as necessidades de educação dos países parceiros a todos os níveis,

os questionáveis benefícios de desenvolvimento das bolsas e os bem documentados efeitos negativos da fuga de cérebros nos países pobres, as autoridades portuguesas devem reflectir cuidadosamente sobre como a educação pode ser tratada numa perspectiva sistemática e orientada para o desenvolvimento. A análise das necessidades nos sistemas de educação dos países prioritários e o seu tratamento no contexto das estratégias nacionais de educação seriam importantes passos que Portugal deveria dar, em colaboração com os respectivos governos e doadores.

### **Recomendações:**

- Portugal precisa de aumentar a sua APD para implementar os seus compromissos relativamente aos ODM até 2010. Deve ser elaborado um calendário específico de implementação do crescimento da APD, centrado na mobilização de recursos e na sua distribuição para actividades que têm uma orientação clara para a redução da pobreza.
- Portugal deve rever a sua distribuição sectorial e a escolha das modalidades de ajuda tendo como pano de fundo o fortalecimento da atenção na pobreza e o impacto do seu programa de cooperação para o desenvolvimento. Deve ser feito um esforço especial para integrar claramente a dimensão do género e evitar abordagens ditadas pela oferta.
- Portugal deve considerar cuidadosamente os riscos inerentes a trazer estudantes para Portugal, em termos de fuga de cérebros versus ganhos no desenvolvimento dos países parceiros. Deve alargar a sua abordagem da educação, ligando-a mais intimamente ao objectivo de redução da pobreza e criação/reforço das capacidades institucionais a todos os níveis.

### **Promoção da coerência das políticas São necessários compromissos ao mais alto nível**

Portugal deve subscrever a coerência das políticas para o desenvolvimento como um objectivo do governo, no contexto de um plano de acção ligado à nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento. Deve ser promovida uma comunicação de alto nível ligando a coerência das políticas e a redução da pobreza. O IPAD deve ser fortalecido em termos de capacidade de análise e de recursos humanos tendo como objectivo uma melhoria substancial da coerência das políticas e os ministérios sectoriais devem comprometer-se a apoiar as competências reforçadas do IPAD neste contexto.

### **Atender às preocupações dos países pobres**

Portugal subscreveu a recomendação do CAD, de 2001, sobre desligamento da ajuda para os PMA e é louvável o facto de ter aderido ao recente consenso para ultrapassar as limitações da Recomendação. Contudo, esta mudança é pouco provável que resulte num grande aumento do desligamento da ajuda portuguesa dado que uma parte significativa dos desembolsos reveste a forma de CT, a qual está fora do âmbito da Recomendação. Embora sejam reconhecidos os esforços de Portugal em seguir as boas práticas de aquisição de bens e serviços para a APD, do CAD, no que diz respeito à aquisição local deve ser dada prioridade a um maior desligamento da CT e a assegurar que os futuros desembolsos através da nova instituição financeira para o sector privado não sejam ligados.

Portugal faz parte de um pequeno número de membros do CAD que hesitam em alargar a Recomendação sobre desligamento para incluir apenas os Outros Países de Baixo Rendimento. Vários relatórios de progresso sobre a implementação da Recomendação mostram que, desde 2001, o volume de APD para os PMA aumentou significativamente tal como a fatia de APD total para os PMA. Estes desenvolvimentos sugerem que o alargamento da Recomendação aos Outros Países de Baixo Rendimento provavelmente não se traduziria numa mudança da APD para países ou projectos actualmente não incluídos. Portugal é encorajado a juntar-se aos esforços do CAD para avançar na agenda do desligamento.

Portugal pode desempenhar um papel de maior defesa em prol dos países parceiros prioritários para assegurar que as questões que lhes interessam recebem a atenção adequada da Comissão Europeia.

### **Recomendações:**

- Portugal é encorajado a subscrever a coerência de políticas para o desenvolvimento ao mais alto nível político e a clarificar o papel que o Conselho de Ministros para a Cooperação pode ter para a promoção dessa coerência em todos os ministérios, procurando assim assegurar que as preocupações dos países parceiros são tidas em conta na formulação da política de cooperação para o desenvolvimento bem como das outras políticas.
- Portugal é encorajado a aumentar o desligamento da sua ajuda e a assegurar que os desembolsos através da nova instituição financeira (SOFID) de apoio ao sector privado não sejam ligados.

- Portugal deve considerar aumentar a sua capacidade de promoção dos interesses dos países parceiros no quadro da UE.

### **Gestão e implementação da ajuda**

#### **Adopção de uma programação plurianual**

Para coordenar as várias entidades envolvidas na cooperação para o desenvolvimento de Portugal, o IPAD tem um sistema de planeamento que centraliza e processa a informação financeira fornecida por todas as entidades públicas e órgãos privados. O sistema articula as orientações políticas de Portugal com o ciclo de programação trienal que conduz à elaboração de Programas Indicativos de Cooperação (PIC) os quais constituem o documento estratégico para cada país prioritário. Os PIC são preparados de 3 em 3 anos pelo IPAD, em colaboração com o pessoal das Embaixadas. Projectos específicos para cada país prioritário são identificados e incluídos nos planos anuais de cooperação (PAC) os quais são negociados anualmente a diferentes níveis, no quadro da Administração portuguesa.

Este sistema de planeamento aumenta a transparência do processo financeiro e fornece uma visão consolidada, embora ainda incompleta, dos compromissos financeiros. Sofre no entanto de alguns constrangimentos, nomeadamente o facto de não facilitar compromissos a longo prazo e de concentrar apenas os recursos, não se adaptando geralmente aos requisitos da agenda da eficácia da ajuda, a qual apela à harmonização das práticas dos doadores, previsibilidade da ajuda e atenção aos resultados. Um constrangimento prático, em particular, é o facto de todos os projectos não concluídos no 1º ano terem de voltar a ser autorizados pelo Ministro das Finanças, no quadro de reuniões detalhadas. Por outro lado, apesar de o IPAD assumir a liderança no processo de planeamento por país, os vários actores dos ministérios sectoriais, através de processos menos formais e em contacto directo com as suas contrapartes nos países parceiros, levam a que o programa fique fragmentado. Finalmente, o processo produz elevados custos administrativos e de gestão em detrimento das actividades estratégicas, de acompanhamento e outras relacionadas com o terreno.

Embora sejam de louvar os consideráveis esforços que o IPAD já fez para fortalecer o sistema de planeamento e programação da ajuda portuguesa, o governo é fortemente encorajado a adoptar um quadro de programação plurianual e a envolver-se em inovações metodológicas que devem resultar numa maior articulação entre objectivos de desenvolvimento, recursos, resultados e efeitos.

### **Aumentar a competência técnica do IPAD em termos de cooperação para o desenvolvimento**

Para aumentar a eficácia da coordenação, gestão e supervisão das intervenções da ajuda, e para consolidar uma visão mais estratégica, o IPAD precisa de mudar de uma abordagem administrativa para uma abordagem mais estratégica e orientada para a cooperação para o desenvolvimento, com adequada competência técnica sobre a problemática do desenvolvimento. Este requisito é evidente não só na sede mas também no terreno, onde a falta de funcionários da cooperação é um impedimento para o efectivo acompanhamento das intervenções portuguesas. A atribuição de um papel importante aos consultores sénior nos países prioritários ajudaria a resolver este problema e promoveria sinergias entre os diferentes níveis de trabalho realizado pelos diversos actores da cooperação portuguesa. Isto também contribuiria para institucionalizar o diálogo com outros doadores, inclusive no contexto da implementação da agenda da eficácia da ajuda.

### **Encorajar uma cultura de resultados**

A criação de uma divisão de avaliação no IPAD e a elaboração de uma estratégia de avaliação e de um plano de acção são iniciativas de realçar desde o último exame. No entanto, a inserção institucional da divisão limita o desenvolvimento de uma abordagem sistemática e estratégica para a preparação do programa de avaliação, assim como para as fases de “feedback” e seguimento. Existem ainda dificuldades na contratação de avaliadores independentes de língua portuguesa com a formação e capacidades adequadas, bem como no envolvimento de avaliadores internacionais. Além disso, sente-se ainda a necessidade de incorporar os resultados da avaliação nas opções de formulação das políticas e de programação. Dado que a função de coordenação da CIC está reforçada, é desejável que este órgão desempenhe um papel na formulação do plano de trabalho da avaliação e na apreciação dos recursos (em pessoal e orçamento) necessários para implementar um programa de avaliação eficaz em todo o sistema português de cooperação para o desenvolvimento. Será igualmente importante reforçar a capacidade para realizar avaliações ao nível do terreno.

### **Envolver as ONG**

As ONG desempenham um papel marginal na cooperação para o desenvolvimento apesar dos recentes passos dados para aumentar o seu envolvimento. O governo português deve considerar o alargamento do diálogo com as ONG no sentido de incluir consultas sistemáticas

na programação país, sobre formas de alcançar os ODM num contexto de aumento da APD e sobre a agenda da eficácia da ajuda. As ONG portuguesas também podem ser encorajadas a trabalhar mais com as ONG locais dos países prioritários, como forma de fortalecer a capacidade da sociedade civil nesses países.

### **Progressos na agenda da eficácia da ajuda**

Em 2005, Portugal assinou a Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda e participa nos debates internacionais relativos ao acompanhamento da sua implementação. Consequentemente, o actual Plano Português de Acção sobre Harmonização e Alinhamento, que precedeu a Declaração de Paris, precisa de ser actualizado, devendo especificar o calendário para alcançar os seus objectivos e identificar as responsabilidades das entidades da Administração pública envolvidas na cooperação para o desenvolvimento.

A nova estratégia para a cooperação portuguesa apela ao fortalecimento político e controlo estratégico da cooperação para o desenvolvimento através da CIC. As autoridades portuguesas são encorajadas a reflectir sobre a forma mais eficaz de criar um quadro sistemático e formalizado de intercâmbio interministerial que vá para além da partilha de informação e que dê ao IPAD os recursos suficientes para apoiar a CIC.

Ao nível dos países parceiros, Portugal enfrenta o desafio de desenvolver uma visão comum e um quadro operacional para colaborar com os outros doadores. A participação de Portugal no apoio ao orçamento e no apoio sectorial enfrenta a restrição do processo de programação e planeamento orçamental e a reduzida capacidade de gestão da ajuda no terreno. Progressos reais na reorientação da cooperação portuguesa, em consonância com a nova estratégia, dependem em última instância da sua capacidade de descentralizar alguma autoridade na tomada de decisão e recursos humanos para o nível país; do aumento da previsibilidade dos desembolsos e da adopção de novos mecanismos de concessão de ajuda, quando adequada. Também é necessário desenvolver uma abordagem integrada de acompanhamento, avaliação e gestão centrada nos resultados.

### **Desenvolver capacidades locais e encorajar a apropriação**

Portugal utiliza o ensino da língua e a formação de professores como instrumentos chave para a criação de capacidades institucionais e humanas nos países prioritários. Apesar de a língua ser uma ferramenta importante para criação de

identidade numa sociedade, como é o caso de Timor-Leste, o objectivo do domínio da língua pode estar a sobrepor-se a objectivos mais amplos ao nível das capacidades como, por exemplo, nas políticas e envolventes favoráveis. Centrar os esforços na melhoria do domínio da língua pelas pessoas sem atacar as fraquezas das organizações e sistemas em que elas trabalham pode igualmente prejudicar a capacidade local ou, na melhor das hipóteses, resultar num impacto mínimo. Neste sentido, a língua deverá ser vista como um instrumento para encorajar o desenvolvimento. É encorajada uma abordagem estratégica para a melhoria das principais instituições públicas e o trabalho em colaboração com outros doadores e governos parceiros, para apreciar necessidades sectoriais integradas e planear programas de desenvolvimento de capacidades apropriados para lidar com elas. Esses programas deveriam incorporar mecanismos para medir o impacto do desenvolvimento das capacidades e dos esforços de criação/reforço das instituições. As autoridades portuguesas deveriam, igualmente, preocupar-se em conservar e trabalhar a partir das capacidades existentes e, na medida do possível, utilizar a diáspora do país parceiro.

### **Recomendações:**

- Portugal, como é exigido na agenda para a eficácia da ajuda, deve adoptar uma programação plurianual para aumentar a previsibilidade da ajuda nos países parceiros e nas agências de implementação portuguesas.
- Para aumentar a eficácia da ajuda, deverá ser dado ao IPAD o controlo geral do orçamento da ajuda bilateral. Para reduzir os custos de transacção, ele deverá ter, igualmente, a autoridade para gerir os saldos transitados anualmente de fundos que não foram gastos.
- As autoridades portuguesas devem delegar maior autoridade nas Embaixadas e dotá-las de recursos humanos adicionais. Devem experimentar abordagens sectoriais integradas e por programa, assim como formas de parceria delegada, trabalhando, sempre que possível, em conjunto com outros doadores.
- O IPAD deverá passar de uma cultura administrativa para uma cultura mais estratégica e orientada para o desenvolvimento. Isto significa adquirir competências adicionais em técnicas de desenvolvimento e expandir as actividades de formação para cobrir vários temas relacionados com o desenvolvimento.
- Portugal deve continuar a fortalecer a sua cultura de avaliação no quadro da cooperação portuguesa, partindo do progresso já alcançado na Divisão de Avaliação do IPAD bem como incluindo os ministérios sectoriais.

- As autoridades portuguesas devem facilitar um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil, que vá para além da relação de financiamento, de forma a permitir a partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.
- O ensino da língua é uma condição necessária mas não suficiente para fortalecer as capacidades humanas e institucionais. As autoridades portuguesas são encorajadas a adoptar uma abordagem mais estratégica da utilização da cooperação técnica para criação/reforço de capacidades e instituições, baseada numa apreciação de necessidades em sectores nos quais são mais activas e, na medida do possível, trabalhar com outros doadores.

### **Ajuda Humanitária**

Portugal subscreveu os “Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship” (GHD) em 2006, mas necessita ainda de colocar em acção uma estratégia geral para a sua ajuda humanitária. Actualmente, a ajuda humanitária portuguesa é fornecida principalmente em géneros ou através de organizações da sociedade civil. Para algumas emergências as contribuições são canalizadas através das ONG internacionais e das organizações multilaterais. A resposta humanitária de Portugal opera largamente numa base de caso a caso, sem nenhuma preferência declarada por trabalhar com organizações das Nações Unidas, nem em contribuir para os custos fixos do sistema de ajuda humanitária global. Por média, os desembolsos anuais para a ajuda de emergência e humanitária estiveram ligeiramente abaixo dos 2% da APD.

A coordenação da ajuda humanitária é feita, no IPAD, por uma pequena unidade que é, igualmente, responsável pelas relações com as ONG. Não existem técnicos especializados em ajuda humanitária a trabalhar nessa unidade. Espera-se que o IPAD mobilize de forma apropriada os contributos de outros ministérios

para as situações de emergência. Nem as decisões humanitárias nem os fundos são delegados nas Embaixadas no terreno mas, apesar disso, elas podem ter um papel de aconselhamento.

A nova estratégia da cooperação para o desenvolvimento não sugere, para Portugal, um maior papel na ajuda humanitária. No entanto, reconhece a necessidade de Portugal desempenhar o seu papel no esforço internacional para proporcionar uma resposta humanitária atempada e adequada. Refere, igualmente, a importância da recuperação e transição para meios de vida sustentáveis e menciona a importância de coordenar a resposta humanitária entre os vários actores, especialmente no quadro das Nações Unidas e da Comissão Europeia. São igualmente citadas medidas de prevenção e mecanismos de alerta prévio.

### **Recomendações:**

- Tendo em conta a vulnerabilidade face a emergências naturais ou relacionadas com conflitos nos principais países parceiros, Portugal deve desenvolver uma política para a sua ajuda humanitária de forma a orientar a resposta em situações futuras. Essa política deve ser consistente com os GDH que subscreveu, e encarar a necessidade de investimentos numa resposta rápida aos desastres e sua mitigação.
- Com o orçamento da APD a crescer, Portugal deve considerar, igualmente, aumentar ainda mais a afectação de recursos para a ajuda humanitária, incluindo a prevenção e resposta rápida, resposta de emergência e recuperação e reconstrução, em linha com o GDH e uma abordagem baseada nas necessidades. Deve assegurar, igualmente, que seja contratado pessoal com conhecimentos e experiência técnica necessários para a unidade responsável pela ajuda humanitária.