

**Projecto do Centro Experimental
e de Fomento Frutícola e Hortícola do Quebo,
na Guiné-Bissau (2001-2004)**

Sumário de Avaliação ::



COOPERAÇÃO
PORTUGUÊSA

Edição: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento | Ministério dos Negócios Estrangeiros

Contacto: Av. da Liberdade, 192 1.º • 1250-147 Lisboa | Tel: 213176700 | cooperacao.portuguesa@ipad.mne.gov.pt | www.ipad.mne.gov.pt

Design: José Brandão | Paulo Falarão | [Atelier B2] • **Impressão:** TextType • **ISBN:** ???-??-???? • **Depósito Legal:** ???-??-??

Fevereiro 2006

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.
- > Constata-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.

- > Constata-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, encontramos 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 disponibilizado 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 agrícola 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 um 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 CEFHQ 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 catalizador 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.