



**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
INDICATIVO DE TIMOR-LESTE 2004-2006**

Relatório Final

**– Versão Definitiva –
29 de Janeiro de 2007**

CONTEÚDO	PÁGINA
SUMÁRIO EXECUTIVO	iii
ACRÓNIMOS	xii
I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO	1
I.1. Propósito e Objectivos	1
I.2. Âmbito	1
I.3. Limitações	2
II. CONTEXTO TIMORENSE	4
II.1. Enquadramento Político, Económico e Social	4
II.2. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	6
II.3. Política de Desenvolvimento Nacional	7
III. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE	12
III.1. Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento	12
III.2. Modelo Português de Cooperação para o Desenvolvimento	13
III.3. Cooperação Portuguesa com Timor-Leste	14
III.4. Contexto Internacional	16
IV. PROGRAMA DE COOPERAÇÃO	17
IV.1. Estratégias e Instrumentos de Planeamento e de Orçamento	17
IV.2. Execução e Acompanhamento / Monitorização	21
IV.3. Eixos Prioritários	23
V. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	32
V.1. Programação, Planeamento e Acompanhamento	33
V.2. Critérios de Avaliação	35
V.3. “3 C”	46
V.4. Questões Transversais	51
VI. CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS	53
VI.1. Programação e Orçamentação	53
VI.2. Execução, Acompanhamento e Avaliação	55
VI.3. Relevância e Adequação da Programação	57
VI.4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste	57
VI.5. Articulação com Outros Doadores	59
VI.6. Recursos	60
VI.7. Resultados e Sustentabilidade	61
VII. RECOMENDAÇÕES	64
VII.1. Programação e Orçamentação	64
VII.2. Execução, Acompanhamento e Avaliação	67
VII.3. Relevância e Adequação da Programação	70
VII.4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste	73
VII.5. Articulação com Outros Doadores	75
VII.6. Recursos	76
VII.7. Resultados e Sustentabilidade	77
ANEXOS	Erro! Marcador não definido.
Anexo A - Termos de Referência	Erro! Marcador não definido.
Anexo B - Metodologia e Equipa de Avaliação	Erro! Marcador não definido.
Anexo C - Pessoas e Entidades Consultadas – Entrevistas e <i>Workshops</i>	Erro! Marcador não definido.
Anexo D - Bibliografia e Documentação Consultada	Erro! Marcador não definido.

Anexo E - Timor-Leste <i>Data Profile</i>	Erro! Marcador não definido.
Anexo F - Indicadores Demográficos de Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo G - Indicadores sobre Educação em Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo H - Indicadores de Saúde em Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo I - Estratégia da Cooperação Portuguesa – 1999 e 2005	Erro! Marcador não definido.
Anexo J - Modelo de Relacionamento dos Actores de Cooperação Portugal – Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo K - APD de Portugal em Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo L - Doadores de APD em Timor-Leste	Erro! Marcador não definido.
Anexo M - Montantes PIC e PAC 2004-2006	Erro! Marcador não definido.
Anexo N - Projectos de ONGD 2004-2006 – Financiamento IPAD	Erro! Marcador não definido.
Anexo O - Acções e Projectos Extra PAC-2005 – Financiados por Entidades Públicas e Embaixada	Erro! Marcador não definido.
Anexo P - Modelo de Acompanhamento dos Planos Anuais de Cooperação e Projectos	Erro! Marcador não definido.
Anexo Q - Relação dos Projectos dos PAC	Erro! Marcador não definido.
Anexo R - Composição dos Eixos dos PAC 2004-2006 (valores orçamentados)	Erro! Marcador não definido.

SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO

O presente relatório consubstancia a **avaliação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de Timor-Leste (TL) relativo ao período 2004-2006 e dos respectivos Planos Anuais de Cooperação (PAC)**, realizada pela BDO & Associados, SROC (BDO), 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 futuras de melhoria de métodos, procedimentos e programas. Tem por **objectivos**: (i) analisar o processo de construção do PIC, tendo por base as estratégias de TL nos sectores nele identificados e os compromissos assumidos por Portugal a nível internacional; (ii) descrever a operacionalização dos PAC, com vista à apreciação dos critérios de 'relevância', 'eficiência', 'eficácia', 'sustentabilidade' e 'resultados'; e (iii) formular recomendações e apresentar lições aprendidas, para tornar a Cooperação Portuguesa (CP) em Timor-Leste mais coerente, eficaz, eficiente, sustentável e orientada para resultados.

CONTEXTO NACIONAL DE TIMOR-LESTE

Timor-Leste é uma das mais novas nações democráticas do mundo, estando presentemente numa fase de **reforço da capacitação institucional**, com vista à construção de mecanismos de governação próprios. Contudo, a eclosão de uma crise político-militar (despoletada em Abril de 2006) levou a uma situação de alguma tensão, instabilidade e violência nesse território e ao retorno das forças das Nações Unidas para garantia da paz e estabilidade do território, bem como para apoio à condução do processo eleitoral a decorrer em 2007.

Em 2004, o **PIB** de Timor-Leste rondava os 330 milhões de dólares norte americanos para uma população de cerca de 900.000 habitantes. O PIB *per capita* atingia, assim, os 360 dólares, o que fazia com que Timor-Leste participasse do grupo dos Países Menos Avançados (PMA) determinado pela ONU. Timor-Leste apresenta inúmeras **fragilidades e um ritmo de desenvolvimento incerto**, na medida em que os recursos para o investimento são escassos e existem poucas oportunidades para o aparecimento de novas indústrias ou para o crescimento do emprego. A médio e longo prazo está em perspectiva um horizonte mais promissor, com suporte nas receitas derivadas da exploração de **recursos petrolíferos** no Mar de Timor.

Em 2001, um inquérito realizado aos núcleos familiares indicava um **índice de pobreza** a rondar os 40%, comparável com o **índice de Desenvolvimento Humano** para Timor-Leste que em 2005 era de 0,513. Isto significa que Timor-Leste se encontra no limite mínimo para ser considerado um País com um médio desenvolvimento humano (mínimo 0,500). Neste contexto, o Governo Timorense delineou em Maio de 2002 o **Plano de Desenvolvimento Nacional (PDN)**, estabelecendo as linhas orientadoras da estratégia de desenvolvimento e as directrizes estratégicas para a redução da pobreza de Timor-Leste. Entre Agosto de 2003 e Abril de 2006 desenvolveu **Programas de Investimento Sectorial (PIS)**, fontes de informação fundamentais para cada sector, contendo as áreas de intervenção, os programas propostos, as metas a atingir, os investimentos previstos para o período 2005-2006 até 2009-2010, etc..

A cooperação institucional entre Portugal e Timor-Leste, a nível bilateral, decorre no quadro do PIC, por sua vez consubstanciado em PAC. Para a execução do PIC 2004-2006 foi inicialmente definido um quadro financeiro no valor de **50 milhões de euros**, tendo os valores orçamentados em sede de PAC sido superiores em cerca de **69%** ao previsto em sede de PIC.

CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

Há uma estreita relação de cumplicidade entre Timor-Leste e Portugal, traduzida no reconhecimento das Autoridades Timorenses de que a Cooperação Portuguesa com Timor-Leste não é episódica, a postura portuguesa é de respeito total pela independência do País e a relação é, em todos os fora, de respeito mútuo. O carácter desta cooperação tem muito de emocional, com tudo o que isso implica, mas com uma relação tão cúmplice quanto desinteressada. Em numerosas áreas, particularmente na educação e na organização do Estado, as diversas cooperações bi e multilaterais pautam a sua actuação em função da CP.

Deste modo, não será exagero dizer (até porque reconhecido por alguns parceiros internacionais de destaque) que a Cooperação Portuguesa tem uma clara liderança na cooperação internacional com Timor-Leste. Esta liderança advém do volume não despidendo da CP, mas principalmente da sua função estratégica e estruturante para o próprio País, do prestígio junto do Governo Timorense e das populações e da inegável dedicação dos agentes de cooperação portugueses.

As conclusões e recomendações a que chegámos têm como premissa o facto de que grande parte das dificuldades da CP com TL (e em concreto da execução do PIC), resultam de diversas questões organizativas e institucionais, que são comuns à estrutura da CP em termos gerais, o que significa que algumas das conclusões e recomendações podem ser aplicáveis à CP com outros Países Parceiros.

De salientar, também, que parte das medidas de melhoria aqui apresentadas estão enquadradas no documento de “Operacionalização da Estratégia da Cooperação Portuguesa” (algumas já em implementação), visando dar resposta a muitas das dificuldades e problemas detectados na presente avaliação.

1. Programação e Orçamentação

No período em análise, os **PIC** e **PAC** acordados com Timor-Leste não respondem às necessidades identificadas, uma vez que não permitem o planeamento adequado da execução das acções da Cooperação Portuguesa, com base num conceito de gestão centrada nos resultados (exigência do CAD – Comité de Apoio ao Desenvolvimento da OCDE). Por outro lado, como não contemplam a definição de objectivos e resultados a alcançar (de forma temporal e quantitativa) e a construção de uma matriz de indicadores, não é possível uma monitorização e acompanhamento de forma eficaz.

O Programa Orçamental 05 (PO5), como instrumento de planeamento e orçamentação, parece não estar adequado para projectos com características plurianuais, uma vez que não garante o compromisso financeiro para além do ano a que se refere o orçamento.

O processo de **programação** utilizado na definição do PIC e dos PAC em TL apresenta insuficiências, designadamente no que respeita à análise e selecção dos projectos, às metodologias de programação e, na sua generalidade, à sequência da fase de negociação *versus* aprovação.

2. Execução, Acompanhamento e Avaliação

A **informação disponível sobre a execução dos projectos** da CP com Timor-Leste é insuficiente na sua **organização e salvaguarda**, por diversos motivos (dificuldade na comparabilidade e análise dos dados, falhas na organização de arquivos, indisponibilidade de indicadores de resultados). Por outro lado, os dados da CP com Timor-Leste **não são partilhados ou disponibilizados** a todos os actores da CP e ao público em geral.

A **execução e eficácia dos projectos** são condicionadas pela: (i) dificuldade em disponibilizar oportunamente verbas, devido ao sistema burocrático em vigor; (ii) ausência de práticas de monitorização sistemática do desenvolvimento das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar; (iii) inexistência de práticas de avaliação para apreciação dos objectivos e resultados atingidos face aos planeados; (iv) disponibilização do financiamento muito depois da realização das despesas.

O **sistema de acompanhamento dos projectos** não se afigura o mais adequado, face à falta de: (i) instrumentos de acompanhamento padronizados; (ii) procedimentos e instrumentos estruturados para a monitorização dos objectivos e análise dos resultados; (iii) controlo da memória institucional, uma vez que não existe a política de salvaguarda de dados históricos.

Apesar de em 2006 alguns dos projectos terem sido financiados pelo IPAD através da lógica de subsídio, a maioria dos projectos foi financiada através da lógica de disponibilização de verbas contra apresentação de despesas. Este **sistema de financiamento** limita a execução dos projectos, uma vez que pode acontecer o eventual atraso na disponibilização das verbas programadas, prejudicando o normal desenvolvimento das actividades nos termos planeados.

3. Relevância e Adequação da Programação

No período em análise, em termos globais, a Cooperação Portuguesa com TL é **coerente** com as políticas, estratégias e opções de desenvolvimento Timorenses. Contudo, a falta de evidência de uma estratégia clara, de hierarquização objectiva de prioridades e a inexistência de um corpo de objectivos monitorizáveis, dificultam decisivamente a avaliação da relevância da CP com Timor-Leste.

4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste

A Embaixada Portuguesa em Timor-Leste tem um papel fundamental na coordenação entre actores. Contudo, existe alguma **dificuldade de comunicação** entre os actores da Cooperação, Portugueses e Timorenses, inclusive dentro de cada um destes dois grupos. Esta situação explica-se pelo facto de existir um entendimento desigual sobre as respectivas responsabilidades e uma dispersão de contactos entre Entidades Timorenses e Portuguesas.

Os **mecanismos de coordenação** não se afiguram satisfatórios, já que não têm por base a concertação de todos os actores *a priori*, ou seja, desde a formulação de orientações gerais até à determinação do modo de coordenação institucional entre os diversos intervenientes. Para além disto, o grau de autonomia dos Serviços do IPAD na Embaixada Portuguesa em TL é reduzido, o que torna moroso o processo de decisão para os diversos actores no terreno. Esta situação condiciona a actuação do IPAD como órgão financiador, coordenador e zelador do acompanhamento de toda a CP. Contudo, é de salientar o papel relevante e o grande esforço desempenhado por aqueles Serviços, funcionando como intermediários entre os actores da CP em TL e o IPAD em Lisboa.

5. Articulação com Outros Doadores

A CP com Timor-Leste não contempla um modelo estratégico e operacional, nem uma **prática pró-activa e articulada de colaboração com os diversos parceiros**, quer bilateral, quer multilateral (no planeamento, na distribuição de responsabilidades complementares, na implementação no terreno e na avaliação de desempenho e de resultados).

6. Recursos

A **eficiência na utilização dos recursos** na CP com Timor-Leste enfrenta alguns constrangimentos, designadamente no que respeita à racionalização de custos, ao aproveitamento do potencial humano existente, à escassez de metodologias e instrumentos, ao modelo de gestão e constantes reestruturações organizacionais do IPAD, à partilha de know-how, ao suporte tecnológico para disponibilização da informação e à falta generalizada de quadros Timorenses com uma boa formação de base.

Os **recursos disponíveis** na CP com Timor-Leste parecem não ser suficientes, com destaque para as seguintes situações: (i) os recursos humanos adstritos aos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal em TL não conseguem garantir o pleno acompanhamento dos projectos e a coordenação da CP com Timor-Leste, atendendo às inúmeras entidades multilaterais e bilaterais existentes no terreno, em boa parte devido ao modelo de gestão adoptado e à falta de autonomia de decisão; (ii) as metodologias e instrumentos utilizados na concepção e monitorização e acompanhamento de projectos são escassos; (iii) os Ministérios Sectoriais Timorenses apresentam insuficiências ao nível das competências para a realização do levantamento e análise das suas necessidades.

7. Resultados e Sustentabilidade

A análise dos **resultados alcançados** é efectuada pelos actores Portugueses essencialmente em termos empíricos e qualitativos, uma vez que na prática não é possível proceder a uma avaliação objectiva e quantificada dos resultados obtidos pelo facto de não existir informação estruturada sobre as acções da CP com Timor-Leste, designadamente no que respeita aos objectivos específicos, aos indicadores de base para monitorização e à avaliação dos resultados das acções e projectos.

Como os resultados e sustentabilidade da CP se evidenciam na transferência de conhecimento, na criação de estruturas governativas e na mudança de mentalidades e atitudes das pessoas, parece natural que os resultados e a garantia de sustentabilidade só aparecerão a **médio ou longo prazo**.

Por outro lado, o actual **contexto político, económico e social** de Timor-Leste limita a execução e a sustentabilidade das actividades da CP, designadamente quando se verifica a existência de lacunas ao nível de infra-estruturas, meios técnicos e humanos e condições estruturais. A CP trabalha o requisito da sustentabilidade em Timor-Leste quando aposta no desenvolvimento de **competências humanas**, considerando a educação e a formação pilares fundamentais para a auto-sustentação no futuro.

LIÇÕES APRENDIDAS

- L1. Antes da apresentação e negociação dos projectos entre Portugal e Timor-Leste, o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (MTSS) procede à análise das necessidades de Timor-Leste junto das Entidades Locais (tais como os Ministérios homólogos), no âmbito do seu campo de intervenção, de modo a construir projectos partilhados entre os dois Países.
- L2. O MTSS dispõe de um sítio na Internet com a actividade do seu Gabinete de Cooperação, incluindo a descrição dos projectos financiados por esse Ministério em Timor-Leste e os montantes dispendidos ao longo do período de vigência dos mesmos.
- L3. O MTSS efectua um acompanhamento muito próximo dos projectos, quer em termos financeiros, quer em termos de execução física, com duas visitas por ano ao terreno.
- L4. Há vantagens na disponibilização atempada de recursos financeiros, utilizando a lógica de subsídio parcelar prévio à despesa e o sistema de reporte das despesas efectuadas por parte da entidade executora como condição necessária para o recebimento das parcelas subsequentes, permitindo aligeirar a execução dos projectos.

LIÇÕES APRENDIDAS

- L5. A clareza estratégica é o maior determinante, quer da eficácia e da eficiência, quer da sustentabilidade da cooperação, já que acções estruturadas dentro de uma estratégia podem ter um impacto maior do que grandes projectos desarticulados.
- L6. O sucesso da cooperação bilateral está dependente do claro entendimento do papel de cada um dos actores da cooperação presentes no terreno dos mecanismos disponíveis e do seu funcionamento, bem como do grau de confiança e transparência entre os 'agentes centrais' e os 'actores locais'.
- L7. O modelo descentralizado da CP e os desafios com que se depara requer o envolvimento de um amplo conjunto de actores, cujo mecanismo formal de coordenação e os papéis e responsabilidades de cada um deverão ser estabelecidos de modo objectivo.
- L8. As mudanças nas pessoas são mais importantes e duradouras (porque auto-reprodutíveis) do que as estruturas físicas, mesmo que estas tenham mais visibilidade aparente. Neste sentido, é fundamental o envolvimento dos actores da cooperação com as comunidades e com as Autoridades Locais como, por exemplo, a actuação das ONGD INDE e LD e do PADRTL.
- L9. Não é possível para uma cooperação bilateral participar em todas as 'frentes' necessárias ao desenvolvimento de um País Parceiro, pelo que há que optar pelo essencial e reforçar algumas parcerias. Nesse sentido, é importante para a CP estar presente nos principais centros de decisão e onde a acção tem mais sustentabilidade, ou seja, nos actores multilaterais, principalmente naqueles de imagem mais neutral.
- L10. É importante para a CP ter um diálogo pró-activo com quem está presente no terreno e a obter resultados junto das comunidades (por exemplo, as ONGD).
- L11. É fundamental a realização de estudos sub-sectoriais especializados que suportem a construção e a gestão dos processos de cooperação nos sectores-chave, no âmbito do Desenvolvimento Rural. Só dessa forma é possível desenhar projectos adequados aos sectores em causa, com uma utilização mais eficiente dos recursos a disponibilizar.
- L12. A disponibilidade tardia dos recursos financeiros é uma questão muito séria, pois afecta gravemente a continuidade dos projectos em curso e coloca em causa as relações de confiança entre os parceiros, em resultado da falta de explicação das razões do atraso e da previsão quanto à sua superação.
- L13. É melhor não assumir compromissos com os parceiros do que não os honrar em tempo oportuno, de modo a não deteriorar expectativas formadas, desmoralizar intervenientes e fragilizar parcerias.
- L14. 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.
- L15. A sustentabilidade é percebida, de um modo geral, como não sendo compatível com projectos de pequena ou média duração. Para que haja sustentabilidade é necessário que existam mudanças na realidade onde esses projectos se inscrevem e essas, para serem absorvidas pelos destinatários, necessitam de tempo para a sua consolidação.
- L16. A construção de um Estado, a respectiva capacitação institucional e o desenvolvimento socio-económico só são possíveis com uma ligação muito forte com as diversas estruturas locais e sectoriais, e com uma actuação perfeitamente entendida pela população em geral e, em especial, pelos seus líderes.

RECOMENDAÇÕES

1. Programação e Orçamentação

A programação da CP com Timor-Leste deve ser baseada num documento único, o **Programa Plurianual de Cooperação (PPC)**, acordado e assinado entre os Governos de Timor-Leste e Portugal, com prazo de vigência de **cinco anos** (de acordo com as metas do PDN e orientações da UE). Este deverá definir claramente a **estratégia da CP** em relação a TL, os seus eixos prioritários e respectivos objectivos (alinhados com os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio – ODM). Deverá ser estruturado em conformidade com a Resolução do Parlamento Europeu de 28 de Setembro de 2006. Incorporará, também, um envelope financeiro para o período de vigência, repartido por cada ano.

A génese da CP deve assentar na **lógica de 'processo'**, com base numa visão de médio e longo prazo (plurianualidade), com a definição de objectivos relevantes e abarcando os sectores económicos e sociais considerados relevantes.

No seguimento desta lógica, deverão ser instituídos os seguintes instrumentos de planeamento: (i) **Plano Global de Projecto** (PGP), que espelha a perspectiva macro de um projecto ou acção para todo o seu período temporal (ii) **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 com Timor-Leste, com o devido enquadramento num quadro referencial estabelecido no PPC.

Com a implementação do PPC, é exigida a **reestruturação dos procedimentos** associados ao sistema de programação, sendo de conceber um envolvimento mais activo por parte dos Ministérios Sectoriais Portugueses e dos homólogos Timorenses, bem como de outros actores (universidades, ONGD e restantes Entidades da Sociedade Civil). Neste domínio, o IPAD deverá: (i) instituir 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 (para os projectos que possam ser analisados nesse âmbito).

Relativamente à nova garantia da **plurianualidade dos compromissos** em sede do PO5 aprovado em 2006, é fundamental que sejam assegurados os mecanismos de plurianualidade por parte do IPAD e do Ministério das Finanças, e que sejam divulgados junto dos actores institucionais os critérios de inscrição das despesas, de modo a que esse Programa contenha a totalidade das despesas.

Para cada projecto enquadrado no PGP deverá ser efectuado um exercício de definição sistemática de objectivos específicos enquadrados nas **questões transversais**, pelo que os PGP e PAP deverão conter itens específicos nesse âmbito.

2. Execução, Acompanhamento e Avaliação

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

Para aperfeiçoamento do **sistema de acompanhamento** há que intensificar o envolvimento e responsabilização das Entidades Timorenses no acompanhamento e monitorização dos projectos, assegurando a recolha dos registos de suporte aos indicadores de medição. Por outro lado, também é necessário: (i) definir **instrumentos** de acompanhamento e avaliação padronizados, em termos de conteúdo e periodicidade, e de utilização comum às diversas áreas do IPAD; (ii) melhorar o acompanhamento realizado no terreno através de **missões** mais prolongadas, e; (iii) reforçar o **poder de decisão** dos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal em TL.

Devem, também, ser concebidos e implementados **procedimentos sistematizados de avaliação**, nas suas diversas vertentes (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. Por outro lado, os eixos de **Educação e Reintrodução da LP** e de **Capacitação Institucional** devem ser alvo de estudos de avaliação específicos, com vista à análise mais concreta dos resultados obtidos e por forma a apoiar a definição do próximo ciclo de programação.

Considerar a adopção de um **sistema de financiamento mais ágil**, designadamente atendendo às seguintes dimensões: (i) a aprovação das verbas contidas em PAP deverá ocorrer até ao final do ano anterior ao de vigência do PAP; (ii) a atribuição ao IPAD de autonomia financeira para simplificação da execução financeira da cooperação; e (iii) a alteração do modelo de financiamento dos projectos, através da concessão de subsídios, dado esta prática ser facilitadora do arranque e da gestão dos projectos e da responsabilização das Entidades Timorenses envolvidas.

3. Relevância e Adequação da Programação

A Cooperação Portuguesa com TL deve ocupar prioritariamente os espaços onde é insubstituível ou onde dispõe de claras vantagens competitivas, com vista a uma maior eficácia da sua intervenção e afectação de recursos. Nas demais áreas deverá ser ponderado o estabelecimento de parcerias com outras cooperações (bilaterais e/ou multilaterais) e/ou com a sociedade civil. Desta forma, ficará reforçada a **liderança** da CP no seio da Cooperação para o Desenvolvimento em Timor-Leste.

À luz da nova estratégia da CP, o próximo ciclo de programação deverá consolidar os seguintes **eixos prioritários** para Timor-Leste: (i) Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa, o que envolverá um enorme esforço e implicará necessidade de realizar um estudo de avaliação específico e mais profundo, com vista à análise mais concreta dos resultados já obtidos; (ii) Capacitação Institucional / Boa Governação, sendo necessário trabalhar a Administração Central e Local, devendo ser constituída uma equipa única de assessoria jurídica, localizada sob a alçada do Gabinete do Primeiro Ministro de TL.

A CP pode considerar a aposta num **terceiro eixo** (Desenvolvimento Económico e Social, com enfoque no Desenvolvimento Rural), se enquadrado numa lógica sectorial, considerando o médio e longo prazo, e suportado numa concertação entre cooperações (bilaterais e/ou multilaterais). Neste sentido, será necessário **reformular os modos de actuação**, através da incorporação ou utilização reforçada de práticas e instrumentos inovadores: (i) estudos sub-sectoriais especializados; (ii) programas integrados; (iii) intervenção em contexto internacional; (iv) *cluster* de cooperação.

A CP deverá ser baseada num profundo **diagnóstico das necessidades do desenvolvimento** de Timor-Leste, através de um ou mais estudos sub-sectoriais especializados (dentro do universo agro-pecuário), para garantir que as estratégias adoptadas são adequadas aos objectivos acordados e fundamentadas na realidade.

É essencial a **integração da estratégia da CP com Timor-Leste com os ODM e PDN**, através da sistematização dos grandes objectivos do PDN e dos ODM (matriz estruturada, com metas definidas em termos temporais). Esse trabalho 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).

4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste

Com vista a estimular as **relações entre os agentes Timorenses da Cooperação**, em prol da obtenção de resultados relevantes face às necessidades do País, deverá ser considerada uma estreita coordenação com a **Direcção Nacional do Plano e Coordenação da Ajuda Externa** (Órgão Timorense que agrega os diversos Ministérios Sectoriais), para promoção da análise integrada das necessidades do País, dos planos de cooperação e respectivas prioridades e dos seus resultados.

De modo semelhante, será fundamental dinamizar os **mecanismos de coordenação entre os intervenientes Portugueses** da CP com Timor-Leste, implementando, entre outras, as seguintes medidas: (i) dinamização da Comissão Interministerial para a Cooperação, para reforço da coordenação ministerial e concertação intersectorial; e (ii) 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.

A **comunicação e entendimento** adequados entre os actores Timorenses e Portugueses são basilares para que a CP com TL atinja os resultados pretendidos, pelo que deverão ser encetadas as seguintes acções: (i) reforço do poder de decisão dos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal em TL, para melhoria da coordenação da CP com TL; (ii) divulgação da estratégia Portuguesa junto das Autoridades Timorenses; (iii) preparação do PGP pelas Entidades de TL em estreita colaboração com as homólogas Portuguesas, por forma a promover a apropriação dos projectos; e (iv) comunicação atempada, às Entidades Timorenses, das decisões tomadas.

5. Articulação com Outros Doadores

A existência de múltiplos actores no contexto da Cooperação para o Desenvolvimento com TL exige um **reforço dos mecanismos de relacionamento entre doadores**, de um modo mais sistematizado e formal. Desse modo, e tendo em consideração o contexto da presença de Portugal em TL, a CP deve desempenhar um papel mais activo no processo de dinamização das **Reuniões de Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste**, já implantadas, com vista a uma maior eficiência e eficácia no planeamento, conjugação e operacionalização de acções e de análise dos resultados obtidos, no sentido do aumento da complementaridade das intervenções e da harmonização de procedimentos. Como parceiro-chave da Cooperação para o Desenvolvimento com TL, a CP deverá ter o papel de coordenador dos grupos de trabalho focados para as áreas em que detém vantagens comparativas.

A CP deverá envidar esforços para integrar técnicos qualificados nas **organizações multilaterais**, que dominem a Língua Portuguesa e conheçam a realidade Timorense, para potenciar as vantagens comparativas de Portugal na Cooperação para o Desenvolvimento de TL, maximizar o aproveitamento de sinergias e acompanhar mais de perto as intervenções dos organismos multilaterais.

6. Recursos

Independentemente do volume de **recursos financeiros** utilizados pela CP com Timor-Leste, a sua eficiência poderá ser incrementada mediante a adopção de algumas medidas de racionalização, das quais se destacam: (i) poupança de custos, por exemplo, através do recurso a serviços partilhados e do reforço da utilização de novas tecnologias de comunicação à distância, no âmbito do ensino e formação; (ii) preparação de estudos sub-sectoriais antes da programação das acções, para optimização da afectação de recursos; e (iii) reestruturação do actual sistema de financiamento, com o objectivo de suportar uma execução mais expedita e eficiente das actividades (modelo dos subsídios).

No âmbito dos **recursos técnicos e humanos**, a eficiência também poderá ser objecto de melhorias, designadamente: (i) melhoria da articulação e complementaridade entre os diferentes actores da cooperação; (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 e acompanhamento de projectos 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 TL, facilitando o processo administrativo inerente; (v) formação adequada em Tétum e informação sobre o contexto político, económico e social de TL aos actores Portugueses antes da sua deslocação para o terreno.

Ainda no âmbito dos recursos humanos, deverá ser **reforçada a autonomia e o poder de decisão** dos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal em TL, para além do reforço de algumas assessorias mais carenciadas de pessoal (reforço esse já comprometido com TL nalguns casos). No que respeita aos Ministérios Sectoriais Timorenses, deverá ser contemplado um planeamento e acompanhamento específicos ao nível do eixo de Capacitação Institucional para o

desenvolvimento de competências, no sentido da superação das actuais necessidades de TL em termos de recursos humanos.

7. Resultados e Sustentabilidade

Para a prossecução de uma CP com **enfoque em resultados e na promoção da sustentabilidade**, esta deverá ser baseada em projectos de médio e longo prazo, com objectivos definidos, controláveis e ambiciosos e não em projectos de curta duração, pequena dimensão e de efeitos localizados. A sustentabilidade deve ser traduzida em: (i) novas estruturas; (ii) no envolvimento dos recursos locais; e (iii) competências auto-reprodutivas, com capacidade para gerar receitas (quando se trate de projectos no âmbito do eixo do Desenvolvimento Económico e Social / Desenvolvimento Rural). Os **critérios de sustentabilidade** deverão ser analisados aquando da apresentação de projectos e, posteriormente, monitorizados através de indicadores próprios.

A **educação e a formação** (de conteúdos em Português), bem como o sistema jurídico e de segurança que se encontra em construção, são pilares base para a auto-sustentação da gestão do desenvolvimento em Timor-Leste. Para esse efeito, a Cooperação Portuguesa deverá trabalhar de forma muito próxima com as Estruturas Centrais e Locais Timorenses (Estado, ONGD, Instituições Religiosas, etc.).

ACRÓNIMOS

AMI	Assistência Médica Portuguesa (ONGD)
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BP	Banco de Portugal
CAD (DAC)	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (<i>Development Assistance Committee</i>)
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CIC-Portugal	Associação para a Cooperação, Intercâmbio e Cultura (ONGD)
CIDAC	Centro de Intervenção para o Desenvolvimento Amílcar Cabral (ONGD)
CP	Cooperação Portuguesa
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGO	Direcção Geral do Orçamento
DS BIL I	Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais I (Angola)
DS BIL II	Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais II (Timor-Leste)
DS PFP	Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação
DS SCAE	Direcção de Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência
EPD	Escola Portuguesa de Díli
GERTIL	Grupo de Estudos de Reconstrução de Timor-Leste
GRIEC	Gabinete para as Relações Internacionais Europeias e de Cooperação
ICA	Instituto Camões (Portugal)
IDA	<i>International Development Association</i>
INA	Instituto Nacional de Administração (Portugal)
INDE	Intercooperação e Desenvolvimento (ONGD)
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica (Portugal)
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
LD	Leigos para o Desenvolvimento (ONGD)
LP	Língua Portuguesa
MAI	Ministério da Administração Interna
MDM	Médicos do Mundo (ONGD)
MDN	Ministério da Defesa Nacional (Portugal)
MF	Ministério das Finanças (Portugal)
MJ	Ministério da Justiça (Portugal)
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MTSS	Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (Portugal)
NDPEAC	Direcção Nacional do Plano e Coordenação da Ajuda Externa (Timor-Leste)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

ONGD	Organização Não Governamental para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Anual de Cooperação
PADRTL	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural em Timor-Leste
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP	Plano Anual de Projecto
PDN	Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste
PGP	Plano Global de Projecto
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PIS	Programas de Investimento Sectorial
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO5	Programa Orçamento da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro
PPC	Programa Plurianual de Cooperação
RAP	Relatório Anual de Projecto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RTTL	Rádio Televisão de Timor-Leste
SENEC	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação
STAPE	Secretariado Técnico dos Assuntos para o Processo Eleitoral (Portugal)
TL	Timor-Leste
TLDPM	<i>Timor-Leste & Development Partner's Meeting</i>
UE	União Europeia
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNTL	Universidade Nacional de Timor-Leste
USD	<i>United States Dollar</i>
WFP	<i>World Food Programme</i>

I. INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

I.1. Propósito e Objectivos

No seguimento da consulta prévia realizada pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (também designado ao longo do presente relatório por IPAD ou Instituto), a BDO & Associados, SROC (**BDO**) foi contratada para proceder à **avaliação do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) de Timor-Leste relativo ao período 2004-2006, bem como dos respectivos Planos Anuais de Cooperação (PAC)**.

Dado estar a terminar o período de vigência do PIC, a avaliação em curso tem o **propósito** de contribuir para o ciclo de programação subsequente, na medida em que poderão identificar oportunidades de melhoria de métodos, procedimentos e políticas para as intervenções futuras.

Assim, a prossecução dos objectivos do processo de avaliação (patentes no Anexo A - Termos de Referência) vai no sentido da explicação do **processo de construção do PIC** (tendo por base as estratégias de Timor-Leste nos sectores nele identificados e os compromissos assumidos por Portugal a nível internacional), e da descrição da **operacionalização dos PAC**, permitindo a apreciação dos critérios 'relevância', 'eficiência', 'eficácia', 'sustentabilidade' e 'resultados'. Como fim último, formular-se-ão recomendações e apresentar-se-ão lições aprendidas, com vista a uma Cooperação Portuguesa com Timor-Leste mais coerente, eficaz, eficiente, sustentável e orientada para resultados.

Para o efeito, a metodologia utilizada na condução dos trabalhos procurou ser consubstanciada numa lógica de **processo participativo**, na medida em que é desenvolvido com os principais detentores de interesse, de modo a que estes validem e se revejam nos resultados da avaliação (*vide* Anexo B - Metodologia e Equipa de Avaliação).

A título de **agradecimento**, queremos registar a boa colaboração prestada nesta fase do trabalho pelos responsáveis e colaboradores do IPAD, da Embaixada de Portugal em Timor-Leste, dos Ministérios Sectoriais Portugueses e Timorenses e das demais entidades consultadas pela equipa de avaliadores da BDO durante as fases de avaliação (*vide* Anexo C - Pessoas e Entidades Consultadas – Entrevistas e *Workshops*).

I.2. Âmbito

O âmbito do trabalho está definido nos Termos de Referência (*vide* Anexo A - Termos de Referência), cobrindo, resumidamente, as seguintes **áreas de análise**:

Áreas de Análise	Descrição
<i>Período</i>	Anos 2004, 2005 e 2006
<i>Tipo de Intervenções</i>	Programas, projectos e acções contempladas nos PAC de 2004, 2005 e 2006, com o seu enquadramento no PIC
<i>Cobertura Geográfica</i>	Timor-Leste, com enfoque nas zonas objecto de cada intervenção

<i>Áreas de Análise</i>	<i>Descrição</i>						
<i>Tipos de Avaliação</i>	<p>Avaliação independente e final, apesar do período em análise ainda não se ter concluído, à data da conclusão do processo de levantamento de dados</p> <p>Avaliação de “Programa – País”, dado incidir sobre todas as actividades de cooperação num determinado País e num determinado período de tempo</p>						
<i>Grupos Alvo</i>	Beneficiários específicos de cada projecto ou acção e outros detentores de interesse (sociedade em geral, estruturas governamentais, instituições)						
<i>Eixos / Áreas de Intervenção</i>	<p>Eixos estratégicos e áreas de intervenção identificados no PIC 2004-2006:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa ▪ Capacitação Institucional ▪ Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social 						
<i>“3 C”</i>	<p>Análise dos “3 C”:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Coerência entre as políticas de Cooperação Portuguesa e Timorense ▪ Coordenação entre as Entidades Portuguesas e as Autoridades de Timor-Leste ▪ Complementaridade e coordenação entre as actividades dos diferentes actores da Cooperação Portuguesa e entre esta e outros dadores, em Timor-Leste 						
<i>Crítérios de Avaliação</i>	<p>Apreciação de diversos requisitos:</p> <table border="0"> <tr> <td>▪ Relevância / Pertinência</td> <td>▪ Resultados</td> </tr> <tr> <td>▪ Eficiência</td> <td>▪ Sustentabilidade</td> </tr> <tr> <td>▪ Eficácia</td> <td></td> </tr> </table>	▪ Relevância / Pertinência	▪ Resultados	▪ Eficiência	▪ Sustentabilidade	▪ Eficácia	
▪ Relevância / Pertinência	▪ Resultados						
▪ Eficiência	▪ Sustentabilidade						
▪ Eficácia							
<i>Questões Transversais</i>	<p>Análise do grau de incorporação nas intervenções das seguintes questões:</p> <table border="0"> <tr> <td>▪ Igualdade de género</td> <td>▪ Boa governação</td> </tr> <tr> <td>▪ Direitos humanos</td> <td>▪ Sustentabilidade ambiental</td> </tr> <tr> <td>▪ Grupos vulneráveis</td> <td></td> </tr> </table>	▪ Igualdade de género	▪ Boa governação	▪ Direitos humanos	▪ Sustentabilidade ambiental	▪ Grupos vulneráveis	
▪ Igualdade de género	▪ Boa governação						
▪ Direitos humanos	▪ Sustentabilidade ambiental						
▪ Grupos vulneráveis							

I.3. Limitações

As principais limitações detectadas na realização do projecto relacionam-se com:

- ✓ **Literatura sobre a cooperação e avaliação** – a documentação disponível sobre estes temas é vasta e não se encontra sistematizada, originando alguma dispersão na sua análise.
- ✓ **Informação económica e social de Timor-Leste** – os dados obtidos são escassos e pouco credíveis, na medida em que não há estatísticas nacionais organizadas e as estruturas e instrumentos de recolha e fornecimento de dados relativos a esse País ainda são precárias, o que pode indicar insuficiente fiabilidade dos dados económicos, demográficos, sociais e outros obtidos.
- ✓ **Dados sobre a cooperação com Timor-Leste** – a informação disponível apresenta as seguintes restrições:
 - ▶ Pouco actualizada – os dados relativos a 2005 são diminutos, limitando a análise possível para o período de avaliação;
 - ▶ Pouco estruturados por País – por exemplo, ao nível da cooperação multilateral e do esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa;
 - ▶ Não comparáveis – os dados recolhidos nas diferentes entidades e agências internacionais não são totalmente análogos, dificultando a sua apreciação.
- ✓ **Execução financeira** – com excepção dos projectos financiados pelo IPAD, não foram disponibilizados dados do PIC para o ano 2004. Por outro lado, os dados de 2005 obtidos por via dos Ministérios e doutras entidades intervenientes na cooperação não cruzam com as informações fornecidas pelo IPAD.

- ✓ **Período em análise** – avaliação foi realizada durante 2006 (Abril a Novembro), não tendo ainda terminado o período em análise, o que pode ter condicionado os trabalhos desenvolvidos e os resultados de avaliação.
- ✓ **Análise de resultados** – não existe um sistema de monitorização e acompanhamento com base em objectivos e indicadores, o que dificulta a análise dos efeitos e resultados da CP com Timor-Leste.
- ✓ **Reuniões em falta** – todas as reuniões planeadas para Timor-Leste foram realizadas, com excepção das agendadas com os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Agricultura, Florestas e Pescas de Timor-Leste, e com a ONGD Médicos do Mundo.
- ✓ **Limitação de tempo** – a enorme quantidade de reuniões realizadas num curto espaço de tempo implicou o abreviamento de algumas dessas reuniões, condicionando a respectiva recolha de informação.

II. CONTEXTO TIMORENSE

II.1. Enquadramento Político, Económico e Social

ENQUADRAMENTO POLÍTICO¹

A realização de uma **consulta popular** sobre a independência do território (30 de Agosto de 1999), permitiu que Timor-Leste viesse a ser a “mais nova nação democrática do mundo”, com 78,5% dos votos a favor da independência. Contudo, durante esse período, a eclosão de intensos conflitos despoletou a intervenção das Nações Unidas em Timor-Leste (Outubro de 1999), com vista à supervisão do território e à garantia da segurança e assistência necessárias para iniciar o desenvolvimento do novo País.

Em Junho de 2000 foi instaurada a **Administração Transitória** de Timor-Leste, cuja estrutura integrava um administrador transitório e um Conselho Nacional formado por Timorenses. Em 30 de Agosto de 2001 foram realizadas as primeiras eleições livres do País, tendo sido eleita a Assembleia Constituinte responsável pela preparação da Constituição do País. Em Abril de 2002 foi eleito o primeiro presidente de Timor-Leste (Xanana Gusmão), com 82% dos votos.

Devido aos acontecimentos recentes (despoletados em Abril de 2006), Timor-Leste vive momentos de alguma **tensão, instabilidade e violência**, na sequência da eclosão de uma crise político-militar. Esta foi marcada por divisões no seio das Forças Armadas e da Polícia Nacional Timorense e nas próprias instituições do poder democrático², levando à mudança da estrutura governativa de TL e obrigando as Autoridades a recorrer à ajuda da Austrália, Malásia, Nova Zelândia e Portugal para o restabelecimento da ordem.

A presente situação de crise levou à formulação imediata de um pedido ao Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos para a criação de uma **Comissão Especial Independente de Inquérito** para Timor-Leste. Por outro lado, impulsionou o retorno das forças das **Nações Unidas** para garantir a paz e estabilidade do território, bem como para apoiar a condução do processo eleitoral a decorrer em 2007.

A estrutura governativa de TL encontra-se numa fase de **reforço da capacitação institucional**, com vista à construção de mecanismos de governação próprios. O Chefe de Estado de TL é o Presidente da República, eleito por sufrágio directo e universal dos eleitores Timorenses para um mandato de cinco anos, tendo poder para nomear o primeiro-ministro, que preside ao Governo.

ENQUADRAMENTO ECONÓMICO³

Os primeiros indícios de retoma remontam a 2000, após iniciado o processo de independência, com um crescimento anual de cerca de 14% do PIB, atingindo os 316 milhões de dólares norte americanos (*vide Anexo E - Timor-Leste Data*

¹ Fontes: (i) <http://www.timor-leste.gov.tl/>; (ii) <http://www.pm.gov.tp/>; (iii) República Democrática de Timor-Leste, “Guia do Plano”, 15 de Abril de 2003; (iv) Banco Mundial, “Timor-Leste: Desafios para uma Nação Nova”, Maio de 2002; (v) Planning Commission, “National Development Plan”, Maio de 2002.

² Fonte: <http://www.publico.pt> (de 29 e 30 de Maio de 2006).

³ Fontes: (i) Banco Mundial, “World Development Indicators Database”, Abril 2006; (ii) República Democrática de Timor-Leste, “Combate à Pobreza como Causa Nacional”, Março 2006; (iii) Planning Commission, “National Development Plan”, Maio de 2002; (iii) Banco Mundial, “Timor-Leste: Desafios para uma Nação Nova”, Maio de 2002.

Profile). Este índice de crescimento deve-se, essencialmente, à **intervenção da ajuda internacional** com um valor superior a 232 milhões de dólares norte americanos, reflectida no esforço de reconstrução financiado pelos Países Parceiros.

Contudo, o desenvolvimento económico de TL abrandou no período 2003 a 2004, apresentando um crescimento negativo do PIB em 2003 (-6,2%) e uma reduzida recuperação em 2004 (1,8%), para valores a rondar os 336 e os 330 milhões de dólares norte americanos, respectivamente. A **redução do ritmo de crescimento** era previsível, uma vez que se perspectivava a diminuição da ajuda internacional nesse período (para uma média de 153 milhões de dólares norte americanos, por ano).

Em 2000 e 2003 os **preços ao consumidor** cresceram 3% e 4,2%, enquanto que em 2004 decresceram 0,8%. É de assinalar que em 1999 a inflação rondava os 140%, pelo que actualmente se verifica uma maior estabilidade de preços. Ao mesmo tempo o PDN refere o aumento do salário médio da mão-de-obra não qualificada no **sector cafeeiro** entre 1999 e 2001 (que triplicou nesse período, de 1 para 3 dólares por dia). Contudo, para a generalidade dos sectores, é conjectura-se que os salários médios reais se tenham mantido aos níveis de 1999.

Em 2000, a contribuição do **sector agrícola** para o PIB foi de 25,8% enquanto que em 2004 esse sector registou uma contribuição de 31,6%, resultante do esforço de retorno das populações aos campos, com o objectivo de desenvolver a agricultura e o mundo rural, mas também da redução do peso das ajudas internacionais na composição do PIB. É constatado, também, que a área ocupada pela agricultura cresceu ligeiramente em 2003, para 22,9% do território de TL.

No período imediato pós-independência, TL apresentou (e ainda apresenta) algumas **fragilidades e um ritmo de desenvolvimento incerto**, na medida em que os recursos para o investimento são escassos e existem poucas oportunidades para o aparecimento de novas indústrias ou para o crescimento do emprego. Contudo, a médio e longo prazo está em perspectiva um horizonte mais promissor, com suporte nas receitas derivadas da exploração de recursos petrolíferos no Mar de Timor.

ENQUADRAMENTO SOCIAL⁴

Timor-Leste é um País menos avançado e em transição para o desenvolvimento, com o PIB a rondar os 336 milhões de dólares americanos em 2003. A agricultura representava, na altura, cerca de 29% do PIB, a indústria 15% e os serviços 56%. A população rural representava cerca de 74% da população.

Sendo a principal fonte de rendimento, da maioria da população, a agricultura é, basicamente, de subsistência. A indústria é inexpressiva e os serviços resumem-se a algum comércio, pequenas oficinas e serviços públicos.

Timor-Leste quase não tem quadros técnicos, é elevado o nível de **iliteracia** da sua população e, mesmo ao nível dos serviços públicos, é grande a carência de pessoal qualificado para as funções.

A sociedade é complexa, com estrutura acentuadamente tribal, mas com uma economia de tal modo rudimentar que, *de per sí*, praticamente não tem funções estruturantes de relevo na sociedade Timorense. Trata-se, assim, a sociedade Timorense, de uma sociedade quase inorgânica, cujo processo de diferenciação social está numa fase ainda bastante rudimentar.

⁴ Fontes: (i) Banco Mundial, "World Development Indicators Database", Abril 2006; (ii) República Democrática de Timor-Leste, "Combate à Pobreza como Causa Nacional", Março 2006; (iii) Planning Commission, "National Development Plan", Maio de 2002; (iii) Banco Mundial, "Timor-Leste: Desafios para uma Nação Nova", Maio de 2002.

De acordo com o Censo de 2004, a população de Timor-Leste rondava nesse ano as 925 000 pessoas (*vide* Anexo F - Indicadores Demográficos de Timor-Leste), 683 000 das quais viviam em meio rural (cerca de 74% do total). Por outro lado, existem 195 000 núcleos familiares, representando uma média de 4,7 pessoas por núcleo.

Os resultados preliminares do inquérito realizado em 2001 aos núcleos familiares (Inquérito Multidisciplinar para Medir o Nível de Vida Timorense), indicavam um **incidência de pobreza** de 40%, sendo menor nas zonas urbanas (25%) do que nas zonas rurais (44%). Assim, em 2001, cerca de dois em cada cinco Timorenses viviam abaixo do **limiar da pobreza**⁵, o que espelha a dimensão das dificuldades vividas no período de transição. Observando os dados do Banco Mundial (*vide* Anexo E - Timor-Leste *Data Profile*), foi verificado que em 2004 o RNB *per capita* atingia os 550 dólares, o que ainda coloca Timor-Leste na categoria dos Países com menor rendimento nacional médio por trabalhador (em 2004, em média, cada Timorense vivia com 1,5 dólares por dia).

Os dados sobre a **educação** (*vide* Anexo G - Indicadores sobre Educação em Timor-Leste) indicam que, no ano lectivo 2004-2005, estavam em funcionamento 1 067 escolas primárias e secundárias em Timor-Leste, com cerca de 7 792 professores e cerca de 246 000 alunos. Os dados disponibilizados permitem constatar que, no ano lectivo 2004 / 2005, apenas 86,2% das crianças se encontravam inscritas no ensino primário e uma média de 32% no ensino secundário, o que resultava em cerca de 70 500 crianças até aos 14 anos não inscritas em qualquer nível de ensino.

Apesar dos esforços desenvolvidos na **área da saúde**⁶, os dados recolhidos evidenciam que: (i) em 2003, a esperança média de vida ascendia a 57 anos; (ii) em 2003, cerca de 46% das crianças com menos de cinco anos apresentavam peso inferior ao padrão para a idade devido a má nutrição; (iii) em 2004, a taxa de mortalidade das crianças com menos de cinco anos era de 80,4 (em cada 1000); e (iv) em 2003 e 2004, cerca de 55% das crianças dos 12 aos 23 meses estavam vacinadas contra o sarampo.

O **Índice de Desenvolvimento Humano** (IDH) é uma medida comparativa de pobreza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros factores para os diversos Países do mundo, tendo como base os dados do *Development Programme Report* das Nações Unidas. Timor-Leste apresenta um índice de 0,513 (determinado em 2005, com dados relativos a 2003), ocupando a 140ª posição na lista de Países da ONU⁷, o que significa que está no limite mínimo de ser considerado um País com um médio desenvolvimento humano (entre 0,500 e 0,799). O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento humano) até 1 (desenvolvimento humano total).

Outros indicadores de cariz social e respectivas evoluções podem ser encontrados nos Anexos F - Indicadores Demográficos de Timor-Leste, G - Indicadores sobre Educação em Timor-Leste e H - Indicadores de Saúde em Timor-Leste.

II.2. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Enquanto membro da **ONU**, na Cimeira do Milénio de Setembro de 2000, Timor-Leste (juntamente com os demais Estados-Membros, incluindo Portugal) comprometeu-se a fazer cumprir os oito objectivos de desenvolvimento então estabelecidos e que constituem uma das bases para as suas estratégias de governação. Esses objectivos são:

⁵ O limiar de pobreza de Timor-Leste, em 2001, foi definido como sendo 0,55 dólares norte americanos por dia e por pessoa. Esse limiar foi estabelecido com base na quantidade de quilocalorias necessárias por dia, bem como em necessidades mínimas com educação, saúde e outros consumos relacionados com o núcleo familiar.

⁶ Vide Anexo H - Indicadores de Saúde em Timor-Leste e Anexo E - Timor-Leste *Data Profile*.

⁷ Em 2002 apresentava um índice de 0,436, ocupando a 158ª posição entre os 177 Países classificados com o IDH.

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome

5. Melhorar a saúde materna

2. Alcançar o ensino primário universal

6. Combater as doenças graves

3. Promover a igualdade do género e o *empowerment* da mulher

7. Garantir a sustentabilidade ambiental

4. Reduzir a mortalidade infantil

8. Criar uma parceria global para o desenvolvimento

O quadro seguinte sistematiza a situação de alguns indicadores relativos a Timor-Leste, directamente relacionados com os ODM, bem como a indicação das metas a alcançar em termos estratégicos para os anos 2010 e 2015:

ODM	INDICADORES ODM	SITUAÇÃO 2001-02	META 2010	META 2015
1	Proporção da população com menos de 1 USD por dia*	20%	-	14%
1	Prevalência de crianças com peso abaixo do normal, com menos de 5 anos	45%	-	31%
2	Taxa líquida de matrículas no ensino primário	73%	86%	95%
2	Taxa de alfabetização das pessoas na faixa etária 15-24 anos	50%	80%	95%
3	Relação raparigas/rapazes no ensino primário	91%	99%	100%
4	Taxa de Mortalidade Infantil (por cada 1.000 nados vivos)	88	66	53
4	Proporção de crianças com 12-23 meses vacinadas contra o sarampo	47%	68%	100%
5	Proporção de partos assistidos por pessoal de saúde qualificado	24%	60%	80%
7	Proporção de pessoas com acesso a água melhorada	56%	-	78%
7	Proporção de pessoas com acesso a saneamento melhorado	19%	-	46%

* Valores em PPC (Paridade do Poder de Compra)

Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2006 (Timor-Leste), UNDP

II.3. Política de Desenvolvimento Nacional

A Política de Desenvolvimento Nacional apresentada por Timor-Leste foi delineada em conformidade com os ODM, tendo constituído o principal **quadro de referência** para a definição de estratégias e acções, bem como para a medição do seu desempenho, a adoptar na fase de recuperação que o País atravessa.

Esta política está suportada, essencialmente, no Plano de Desenvolvimento Nacional de Timor-Leste (PDN), elaborado aquando da eleição do primeiro Governo Constitucional. Este documento apresenta, além das linhas orientadoras da estratégia de desenvolvimento de Timor-Leste, as directrizes estratégicas para a redução da pobreza, conforme retratado em seguida:

VISÃO ATÉ 2020⁸

1. Timor-Leste deve ser um País democrático com respeito pela cultura tradicional e um ambiente sustentável;
2. Será uma sociedade próspera com garantia de níveis adequados de alimentação, abrigo e roupa para toda a população;
3. As comunidades viverão em segurança, sem discriminação;
4. A população será educada, com conhecimentos e qualificação. Terá saúde e poderá viver uma vida produtiva e longa. Participará no desenvolvimento económico, social e político, promovendo a equidade social e a unidade nacional;
5. As comunidades não estarão isoladas, porque irão dispor de estradas, transportes, electricidade e comunicações de boa qualidade nas vilas e aldeias, em todas as regiões do País;
6. A produção e o emprego crescerão em todos os sectores – na agricultura, pescas e florestas;
7. Os padrões de vida e de prestação de serviços irão melhorar para todos os Timorenses e o rendimento será distribuído de forma justa;
8. Os preços serão estáveis e haverá segurança no aprovisionamento alimentar, tendo por base uma gestão rigorosa e a utilização sustentada dos recursos;
9. A economia e as finanças do Estado serão geridas com eficácia, transparência e libertas de corrupção;
10. O Estado terá por base o direito e a lei. O Governo, o sector privado, a sociedade civil e os líderes da comunidade serão responsáveis perante quem os tiver escolhido ou eleito.

OBJECTIVOS GERAIS

FRENTES ESTRATÉGICAS⁶

- ✓ Promoção de crescimento económico equitativo e sustentável, que melhore a saúde, educação e bem-estar de todo o País

1. Redução da pobreza, com objectivo de ajudar o grande número de pobres a ajudar-se a si próprio e reduzir a dimensão da pobreza existente;
2. Promoção da igualdade de género e *empowerment* das mulheres, melhorando a sua posição na qualidade de agentes económicos e sociais;
3. Desenvolvimento dos recursos humanos existentes no território na área de governação, no sector privado e na sociedade civil, permitindo uma melhor gestão do País;
4. Desenvolvimento da língua e da comunicação, para facilitação do processo de transição para as novas línguas oficiais, de forma mais eficiente, e redução dos problemas de comunicação;
5. Transformação da produção agrícola de subsistência numa economia de mercado, promovendo a especialização e o aumento das exportações;
6. Melhoria da produtividade e da modernização da produção, através da introdução de tecnologias e práticas adequadas, reduzindo o risco e modernizando os processos de produção;
7. Criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado, gerando empregos e crescimento económico;
8. Eficiente gestão das contas públicas, promovendo a boa governação e atraindo ajudas adequadas de Países Parceiros;
9. Administração sustentável das receitas provenientes da exploração de petróleo e de gás, para benefício da actual e futura geração Timorense.

⁸ Planning Commission, "National Development Plan", Maio de 2002.

OBJECTIVOS GERAIS	FRENTES ESTRATÉGICAS ⁶
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução da pobreza em todos os sectores e regiões da Nação 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criação de um ambiente sustentável que gere oportunidades à participação económica da população menos favorecida, melhorando a sua produtividade e aumentando os seus rendimentos; 2. Promoção e/ou estímulo e ajuda a terceiros, com vista a proporcionar o acesso aos serviços sociais básicos (educação e saúde) pela população menos favorecida em termos razoáveis; 3. Certificação da segurança de pessoas e de bens, e protecção contra conflitos ou desastres imprevistos (vulnerabilidade), incluindo a segurança da alimentação ao nível familiar e nacional; 4. Delegação de poder na população menos favorecida e em grupos vulneráveis através do método de participação popular em processos de tomada de decisão e de gestão do desenvolvimento nas suas próprias aldeias, sucos, postos, distritos e do País.

O PDN de Timor-Leste estabelece os indicadores seguintes (com referência a valores de 2001), para possibilitar a análise e acompanhamento do processo de eliminação da pobreza e equitativa distribuição dos rendimentos e saúde:

INDICADORES – METAS A ATINGIR A 5 ANOS (ANOS FISCAIS 2002/2003 – 2006/2007)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção do valor do coeficiente de Gini⁹ (0,37); ✓ Diminuição substancial da percentagem actual (41%) de pessoas que sobrevivem abaixo do limiar da pobreza (0,55 dólares norte americanos por dia)¹⁰; ✓ Diminuição substancial da taxa de analfabetismo entre adultos (a rondar os 50%), e em 20 anos reduzi-la para metade; ✓ Aumento substancial da taxa de inscrição na escola primária (a rondar os 70%); ✓ Diminuição significativa da taxa de mortalidade infantil (estimada entre 12 e 15%) para valores abaixo de 8%; ✓ Diminuição do tempo de deslocação para clínicas de saúde (a média ronda os 70 minutos); ✓ Diminuição da taxa de mortalidade materna (entre 0,4 e 0,6%).

Em Abril de 2003, o Governo desenvolveu uma primeira análise ao processo de implementação do PDN, da qual resultou um documento (Guia do Plano) com indicação dos principais resultados atingidos, eventuais constrangimentos, e lições retiradas durante os primeiros meses de implementação das políticas e acções programadas.

As principais lições retiradas desse processo de avaliação ocorreram essencialmente a dois níveis:

- (i) Falhas de Planeamento – foram detectadas actividades especificadas no PDN sem indicação da estrutura ou agência responsável pela sua execução; identificadas estruturas ou agências às quais não se procedeu à atribuição de actividades; reconhecidas falhas na escolha das actividades que concediam demasiada relevância à capacitação do Estado, sobrepondo-se à prestação de serviços ao povo; confirmada a existência de dificuldades técnicas para implementação de regulamentação adequada.

⁹ Este coeficiente mede o nível a desigualdade de distribuição do rendimento – varia entre 0 (igualdade absoluta – rendimento igual para todos) e 1 (completa desigualdade – uma pessoa recebe todo o rendimento).

¹⁰ Esta média é a referência oficial de Timor-Leste (constante no PDN). Internacionalmente, o limiar da pobreza é de 1 USD / dia (conforme estabelecido nos ODM).

- (ii) Necessidades de Priorização – foi identificada a falta de priorização e de sequenciação das actividades estabelecidas pelo PDN, donde resultou a elaboração de um documento anexo estabelecendo as prioridades imediatas (Programa de Estabilidade) para lidar com as necessidades urgentes do povo.

O **objectivo** proposto pelo Programa de Estabilidade passa pela restauração e manutenção da segurança civil e económica (incluindo a segurança alimentar), harmonia em todas as partes do País e promoção do envolvimento das comunidades e administrações locais. Para este efeito, o Programa de Estabilidade estabelece as seguintes acções a desenvolver de forma prioritária (com detalhe dos responsáveis, dos custos indicativos e das modalidades de financiamento):

PROGRAMA DE ESTABILIDADE

Na Área da Governação:

1. Fortalecimento das respectivas instituições do Estado e legitimação das Autoridades Locais a nível dos sucus;
2. Fortalecimento das capacidades administrativas do sistema de justiça, incluindo tanto o sistema formal como o consuetudinário, de forma a melhorar a prestação de serviços;
3. Fortalecimento das capacidades das forças de segurança, como sejam a Polícia Nacional de Timor-Leste e a Força de Defesa de Timor-Leste, bem como mobilizando e organizando as comunidades locais no que toca à autodefesa.

Na Área da Estabilidade:

1. Encorajamento da criação de empregos (ponto este que fará parte de todos os programas em cada sector), com particular ênfase no que respeita aos jovens e aos veteranos.

No Planeamento para Redução da Pobreza:

1. Apoio ao desenvolvimento do sector agrícola por forma a garantir segurança alimentar e a melhoria do acesso aos mercados e à distribuição por parte do sector familiar (agrícola), do sector cooperativo, do sector privado, e do sector privado com a participação do Estado (sociedades mistas);
2. Desenvolvimento do comércio através de cooperativas e do sector privado, por meio da promoção do comércio doméstico, da importação de produtos básicos e da exportação de produtos locais (tais como o cominho e a copra);
3. Melhoria do acesso ao ensino, em especial ao ensino primário, tanto nas escolas públicas como nas outras, exigindo níveis mais elevados de ensino;
4. Promoção da saúde, através do alargamento do acesso aos cuidados básicos de saúde através do aumento do número de clínicas móveis e/ou dos postos de saúde em áreas inacessíveis.

A necessidade do Governo de TL de recolher informação detalhada sobre políticas, objectivos e planos de desenvolvimento para cada um dos sectores-chave da economia conduziu à produção de **Programas de Investimento Sectorial (PIS)**, de modo a ser possível a prestação de informações precisas aos Parceiros de Desenvolvimento no que respeita às áreas prioritárias de assistência.

Esses documentos começaram a ser produzidos em Agosto de 2003, tendo sido sujeitos a diversas alterações até Abril de 2006 (de modo a incluir as actuais políticas e planos do Governo bem como as lições aprendidas com as experiências dos últimos anos e a reformulação de algumas prioridades), altura em que surgem as versões finais desses documentos.

Estes PIS constituem fontes de informação fundamentais (contendo, para cada sector, as áreas de intervenção, os programas propostos, as metas a atingir, os investimentos previstos para o período 2005-2006 até 2009-2010, etc.) para o Governo de TL, para os Ministérios Timorenses e para os parceiros de desenvolvimento, incidindo sobre os seguintes sectores:

- Serviços Básicos – Educação e Formação; Cuidados de Saúde; Protecção Social, Civil e do Património
- Produção – Agricultura, Florestas e Pescas; Recursos Naturais e Ambiente; Desenvolvimento do Sector Privado
- Infra-estruturas – Comunicações; Desenvolvimento Urbano e Habitacional; Transportes; Água Potável e Saneamento Básico; Energia
- Governo – Pilares do Estado; Gestão da Administração Pública; Desenvolvimento Local e Administrativo; Direitos Humanos, Igualdade e Justiça; Segurança, Manutenção da Paz e Reconciliação; Relações e Cooperação Externas

Em Março de 2006, foi apresentado um documento produzido pelo Governo de Timor-Leste (**Combate à Pobreza como Causa Nacional – Promoção de um Desenvolvimento Equilibrado e da Redução da Pobreza**) com o objectivo de apresentar a situação económica, social e cultural actual do povo Timorense, expor as principais evoluções, descrever as acções desenvolvidas e identificar os respectivos resultados.

Esse documento é, também, uma janela de oportunidade que o Governo aproveita para clarificar quais os principais desafios de Timor-Leste e principais linhas orientadoras, conforme apresentado de seguida:

COMBATE À POBREZA – DESAFIOS

- ✓ Elevados níveis de pobreza, em especial em áreas rurais, onde há uma forte dependência da agricultura de subsistência e vulnerabilidade à escassez de alimentos;
- ✓ Grande número de pessoas que ainda não dispõem de acesso a serviços básicos de qualidade adequada, incluindo educação, saúde, água potável e saneamento;
- ✓ Oportunidades de emprego produtivo em número insuficiente para uma força de trabalho em rápido crescimento;
- ✓ Fraco sector privado e baixos níveis de investimento privado, necessário para a criação de emprego;
- ✓ Serviços de infra-estruturas ainda pouco desenvolvidos, em combinação com uma urbanização rápida;
- ✓ Recursos humanos e capacidades institucionais inadequados.

COMBATE À POBREZA – PRINCÍPIOS

- ✓ Partilhar amplamente os benefícios do crescimento entre todos os grupos na sociedade;
- ✓ Promoção de vários pólos de crescimento dispersos pelo País, com o objectivo de criar um padrão de urbanização mais equilibrado;
- ✓ Melhoria do acesso a serviços básicos através de todo o País;
- ✓ Ênfase em programas que dotem as famílias que dependem da agricultura de subsistência de melhores oportunidades para participação na economia;
- ✓ Melhoria do acesso a serviços financeiros, incluindo programas de micro-financiamento para a população menos favorecida, que facilitem a produção de excedentes comercializáveis e o envolvimento em actividades comerciais;
- ✓ Complemento das iniciativas promotoras de crescimento e o emprego com intervenções específicas que visem a atribuição de protecção adicional a grupos vulneráveis, incluindo aqueles afectados pela variabilidade sazonal.

III. COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO EM TIMOR-LESTE

III.1. Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento

Em termos de **enquadramento internacional**, a CP pretende conduzir a sua actuação no sentido do cumprimento dos compromissos assumidos nas instâncias internacionais e do acompanhamento das tendências de evolução evidenciadas universalmente, o que tem implicações ao nível da necessidade de elevação dos níveis de eficácia e eficiência e da melhoria da qualidade do desempenho da Cooperação Portuguesa.

Os acordos assumidos internacionalmente implicam quer a adesão das orientações e metodologias estabelecidas pelas instituições de que Portugal é membro, quer o compromisso de cumprimento de determinadas metas.

No que respeita à **prossecação de objectivos**, a principal meta quantitativa que a CP se comprometeu a alcançar é a que decorre da Declaração de Monterrey (subscrita por Portugal e ratificada pela União Europeia), e que fixa o índice de 0,33% do Rendimento Nacional Bruto (RNB), até 2006, para disponibilização à Ajuda Pública ao Desenvolvimento. Deve ainda envidar esforços para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

É de salientar, ainda, que a Comissão Europeia propõe aos Estados-Membros dois objectivos em matéria de APD, a atingir até 2010¹¹:

- (i) **Objectivos individuais** para os Estados-Membros, que serão diferenciados para os antigos (UE 15) e os novos Estados-Membros (UE 10). A Comissão propõe que os antigos Estados-Membros aumentem a sua APD, caso não o tenham ainda feito, para um novo limiar de 0,51% do RNB. Para os novos Estados-Membros, a Comissão propõe um limiar de 0,17% do RNB;
- (ii) **Um objectivo colectivo** correspondente a uma média de 0,56% do RNB, para a União Europeia.

Ao nível das **grandes tendências internacionais**, são de destacar o princípio da coerência das políticas dos Países Doadores, que se refere à articulação entre a APD e a cooperação económica, assentando numa lógica de crescimento económico sustentado dos Países e das suas populações, e o princípio da descentralização dos sistemas de cooperação, através do reforço da presença das estruturas dos Países Doadores nos Países Parceiros.

A **nível nacional**, no decurso do período em análise, foram verificadas mudanças significativas na política de Cooperação Portuguesa, no âmbito do seu processo de definição e consolidação, distinguindo-se duas fases em termos de orientação estratégica – entre 1999 e 2005 e de 2005 em diante, a segunda estabelecida em linha de continuidade com a primeira mas com a introdução de algumas inovações, constituindo um importante passo em frente na gestão da Cooperação Portuguesa. As principais premissas que enformam essas estratégias são apresentadas no Anexo I - Estratégia da Cooperação Portuguesa - 1999 e 2005.

¹¹ European Commission, "Memo/05/124 - Perguntas e Respostas: O «Pacote ODM» da Comissão", Bruxelas, 2005.

III.2. Modelo Português de Cooperação para o Desenvolvimento

O IPAD constitui o elemento concentrador dos **mecanismos de relacionamento institucional** dos diversos actores da cooperação, e tem por grande atribuição a coordenação da Ajuda Pública ao Desenvolvimento de Portugal, em termos de planeamento, programação, supervisão, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação. Para além destas funções, o IPAD efectua o enquadramento dos programas de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento financiados e realizados por outros organismos do Estado e financia parte dos projectos da CP no global (cerca de 70% em termos orçamentais).

Em termos de orgânica do IPAD, é necessário salientar as **reestruturações** que tem sofrido desde a sua criação, em 2003. Aquando da negociação do PIC 2004-2006, as actividades de análise e de acompanhamento dos projectos estavam sob a responsabilidade de unidades orgânicas distintas (DS BIL I e DS BIL II). Actualmente, essas actividades são efectuadas por uma única área, numa lógica de condução integrada dos processos por País. Neste sentido, persistiram as designações DS BIL I e DS BIL II, tendo sido distribuídos os Países Parceiros da Cooperação Portuguesa entre essas duas estruturas.

O IPAD, enquanto interlocutor dos Ministérios Sectoriais¹² e das agências internacionais, funciona como um órgão de coordenação com aptidão operacional no processo de financiamento directo de projectos multilaterais, uma vez que a flexibilidade de ajustamentos aos projectos em relação às reais necessidades é fundamental para que as parcerias consigam promover o desenvolvimento.

Com vista à articulação interministerial, foi criada a **CIC**¹³ (Decreto-Lei 175/85, de 22 de Maio), funcionando sob a dependência do Ministério dos Negócios Estrangeiros, no sentido de potenciar a comunicação entre os Ministérios Sectoriais, para planeamento e coordenação concertados dos programas e projectos de cooperação.

No esquema e quadros apresentados no Anexo J (Modelo de Relacionamento dos Actores de Cooperação Portugal – Timor-Leste), é sistematizada a rede de relações estabelecidas e o papel de cada um dos respectivos actores na prossecução das intervenções Portuguesas de cooperação, e em particular na elaboração e execução dos PIC e PAC.

A título exemplificativo, são apresentadas de seguida algumas **entidades da Sociedade Civil** Portuguesa e Timorense que executam projectos constantes em PAC e que, na sua generalidade, estão associados ao eixo Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social:

- | | |
|---|-------------------------------|
| ✓ Fundação São José | ✓ Caritas Diocesana de Baucau |
| ✓ Bom Samaritano | ✓ GERTIL |
| ✓ Centro Juvenil Padre António Vieira | ✓ ONGD Addocere |
| ✓ Fundação das Irmãs Dominicanas do Rosário | ✓ ONGD CIC - Portugal |
| ✓ Congregação Salesianos D. Bosco | ✓ ONGD AMI |
| ✓ ONGD CIDAC | ✓ ONGD MDM |
| ✓ ONGD INDE | ✓ ONGD LD |

No que respeita à **Embaixada de Portugal em Timor-Leste**, esta apresenta uma estrutura técnica, com profissionais próprios e do IPAD, bastante qualificada e dedicada, em muitos aspectos activa e dinamizadora em matéria de cooperação. Todavia, face à dimensão da CP com Timor-Leste e ao modelo de funcionamento adoptado, não parece dispor do poder de decisão necessário para responder com eficácia e eficiência aos problemas com que frequentemente tem de lidar. A preparação dos **PIC** conta com a participação do próprio Embaixador Português em TL numa vertente mais política (e de acordo com as orientações emanadas pelo MNE Português), enquanto que a

¹² Nomeadamente, através da CIC.

¹³ Comissão Interministerial para a Cooperação.

preparação dos PAC, bem como o **acompanhamento dos projectos**, têm a participação da equipa da cooperação da Embaixada de Portugal em TL numa componente mais técnica.

III.3. Cooperação Portuguesa com Timor-Leste

PIC / PAC

Com a independência em Maio de 2002, o povo de Timor-Leste assumiu em pleno os destinos da Nação. Deixou ser gerido por uma administração transitória das Nações Unidas e passou a ser conduzido por um Governo legitimamente eleito. Desde então, Portugal tem assumido um papel preponderante no processo de reconstrução e desenvolvimento de Timor-Leste, que se consubstancia nos diversos projectos da Cooperação Portuguesa (de âmbitos bilateral e multilateral).

A primeira programação da CP para Timor-Leste surgiu em 2000, com o objectivo de transferir os objectivos da ajuda de emergência para ajuda pública ao desenvolvimento. As áreas de cooperação estabelecidas para o **período de transição** foram as seguintes:

- ✓ Apoio ao sistema educativo e consolidação do uso da Língua Portuguesa como língua oficial;
- ✓ Disponibilização de assessorias técnicas e administrativas, para apoio à estruturação do futuro Estado e ao reforço da sociedade civil;
- ✓ Construção e reabilitação do tecido urbano (recuperação de edifícios, com particular destaque para os públicos);
- ✓ Apoio ao desenvolvimento económico, nomeadamente através da aposta nos sectores da agricultura, da indústria extractiva e do turismo.

Posteriormente, com base na experiência adquirida e nas solicitações das Autoridades Timorenses, Portugal desenvolveu uma nova programação para a cooperação nacional em Timor-Leste (**PIC 2004-2006**). Este processo foi validado com suporte nas capacidades técnico-financeiras, na estratégia e na vontade de ambas as partes.

Com um quadro financeiro inicial de 50 milhões de euros, repartidos pelos três anos de vigência, o PIC 2004-2006 reflecte a continuidade da estratégia no que respeita aos principais eixos de intervenção, conforme apresentados de seguida:

- ✓ Educação e apoio à reintrodução da Língua Portuguesa;
- ✓ Capacitação institucional do novo Estado, nomeadamente através de diferentes assessorias;
- ✓ Apoio ao desenvolvimento económico e social das populações, nomeadamente do mundo rural.

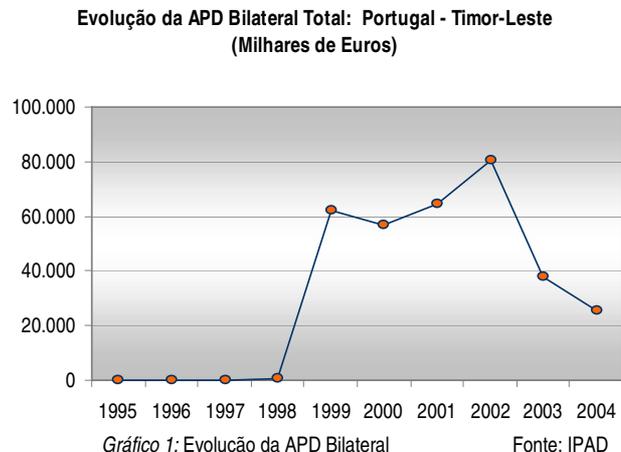
Contudo, foi verificado que o valor total dos PAC associados ao PIC 2004-2006 ultrapassa o montante inicialmente estabelecido, o que demonstra a crescente afectação de recursos financeiros para Timor-Leste (*vide* capítulo IV.1. Estratégia e Instrumentos de Planeamento).

Deste modo, as relações de cooperação institucional entre Portugal e Timor-Leste no período 2004-2006 (a nível bilateral e multilateral) são desenvolvidas no âmbito do Programa Indicativo de Cooperação e dos Planos Anuais de Cooperação, conforme acordados entre as partes.

Ajuda Pública ao Desenvolvimento

A APD é descrita como a ajuda fornecida por organismos públicos de Países Doadores a Países em Desenvolvimento, com o objectivo de promoção do desenvolvimento económico e de bem-estar das populações, sendo prestada em condições financeiras favoráveis ao beneficiário.

O gráfico apresentado permite analisar a evolução da APD bilateral em Timor-Leste (1995 a 2004), resultante dos apoios da cooperação bilateral Portuguesa. Em 1999, os valores da ajuda sofreram um aumento significativo, fruto do início do processo de independência de Timor-Leste. Em 2002 atingiu o seu máximo, com mais de 80 milhões de euros, decrescendo em 2003 e 2004.



De acordo com os dados disponibilizados pela OCDE¹⁴ (vide Anexo L – Doadores de APD em Timor-Leste), a **APD Portuguesa** passou de primeiro para terceiro lugar, entre 2003 e 2004, revelando uma diminuição significativa desta **componente do esforço financeiro de cooperação**. Há que considerar, neste âmbito, o carácter excepcional da ajuda na fase inicial, ou seja de 1999 a 2002. O ano de 2002 assumiu especial relevância pelo fim da fase de transição para a independência, sendo que Timor-Leste passou a receber um tratamento idêntico aos restantes Países beneficiários da ajuda ao desenvolvimento Portuguesa.

Para um melhor entendimento da estrutura do esforço financeiro global da CP é apresentado o seguinte quadro:

Esforço Financeiro Global da Cooperação Portuguesa 2001-2005

(Valores em Milhões de Euros)

ANOS	APD/RNB	APD	EVOLUÇÃO (%)	OUTROS FLUXOS DO SECTOR PÚBLICO	FLUXOS PRIVADOS	DONATIVOS DAS ONGD	TOTAL	EVOLUÇÃO (%)
2001	0,25	299,75	2%	-1,18	1.677,98	5,47	1.982,04	-60%
2002	0,27	342,30	14%	-1,49	-158,91	n.d.	181,90	-91%
2003	0,22	282,87	-17%	-1,60	728,46	3,51	1.013,07	457%
2004	0,63	829,89	193%	-557,39	269,47	2,16	546,06	-46%
2005	0,21	303,43	-63%	-2,20	586,00	5,22	892,45	64%

Fonte: IPAD

Em 2002, o **esforço financeiro global** da Cooperação Portuguesa rondou os 182 milhões de euros, registando um forte decréscimo relativamente a 2001, que se deveu, essencialmente, à redução do investimento directo Português nos Países em desenvolvimento (Fluxos Privados), e à capitalização de juros derivada do reescalamento dos créditos não concessionais (Outros Fluxos do Sector Público). Por outro lado, em 2003 o esforço financeiro global da cooperação aumentou em 457%, resultante essencialmente do aumento dos Fluxos Privados.

Em 2004, o esforço financeiro global sofreu uma quebra significativa face ao ano anterior, descendo até aos 546 milhões de euros. Este decréscimo foi causado não só pela quebra nos Fluxos Privados mas, também, pela recepção de pagamentos extraordinários de Outros Fluxos Oficiais.

¹⁴ Podem apresentar valores diferentes dos disponibilizados pelo IPAD.

Apesar da diminuição do volume de APD, foi verificado um aumento do esforço financeiro global da Cooperação Portuguesa em 2005, devido ao crescimento em mais de 300 milhões de euros dos Fluxos Privados e ao resultado menos negativo de Outros Fluxos do Sector Público.

Quanto à **vertente bilateral**, o quadro apresentado no Anexo K evidencia como foram estruturadas as prioridades da APD Portuguesa ao longo dos últimos anos. É possível constatar que os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste (desde 1999) estão no topo da lista, exactamente por serem Países-alvo prioritários da CP, e que sofrem de múltiplas carências, classificados por essa razão como Países Menos Avançados (PMA) pela ONU.

Em 2004, **Timor-Leste** representava 20,6 milhões de euros do esforço da APD total (ou seja, 2,9%, sendo de apontar o aumento de APD a Angola aferido nesse ano, como resultado do perdão da dívida concedido), contra a média de 59,1 milhões de euros nos dois anos anteriores, como resultado do final do período de transição. No entanto, em 2005 foi verificada uma inflexão dessa tendência decrescente, assumindo o valor de 27,9 milhões de euros, representando cerca de 16% do total de APD Portuguesa.

Em termos sectoriais, a APD em TL tem estado concentrada na área das Infra-estruturas e Serviços Sociais, com especial destaque para o Sector da Educação (cerca de 29% de APD bilateral) e do apoio multisectorial / transversal (*vide* Anexo K - APD de Portugal em Timor-Leste).

III.4. Contexto Internacional

O quadro seguinte apresenta a evolução da APD internacional a Timor-Leste (bilateral e multilateral), por tipologia de doadores, para o período 2001-2004:

(Valores em Milhões de Dólares)

DOADORES	2001	2002	2003	2004
Países CAD	153,92	187,02	127,28	133,66
Multilateral	40,67	31,39	27,31	18,98
Bilateral (Externos ao CAD)	0,36	1,36	0,35	0,11
Total	194,95	219,77	154,94	152,75
G7	26,8	48,2	27,77	44,14
CAD (Membros UE)	94,43	104,22	51,57	46,45

Fonte: OCDE (<http://www.oecd.org>)

No período indicado, o volume total da APD internacional a Timor-Leste **decreceu** substancialmente no biénio 2003-2004 (mais concretamente, cerca de 29% em 2003 e 1,4% em 2004), apesar de ter crescido cerca de 13% entre 2001 e 2002. Esta evolução é compreensível atendendo ao facto de Timor-Leste já ter ultrapassado a fase excepcional de independência (1999 a 2002), em que o ano 2002 assumiu especial importância, com a realização das primeiras eleições livres do País.

O peso da APD dos doadores é variável ao longo do período em análise. Como exemplo, em 2004 foi verificado um reforço por parte do G7 em contra ciclo com os membros da UE pertencentes ao CAD.

Analisando o **ranking de doadores** de APD a Timor-Leste (*vide* Anexo L – Doadores de APD em Timor-Leste) é possível constatar que os principais cinco Países que apoiam Timor-Leste são, por ordem decrescente de peso, a Austrália, os Estados Unidos da América, Portugal, o Japão e a Noruega.

IV. PROGRAMA DE COOPERAÇÃO

IV.1. Estratégias e Instrumentos de Planeamento e de Orçamento

A política e a estratégia da Cooperação Portuguesa assentam em dois instrumentos básicos de planeamento e de suporte à execução:

- ✓ Programas Indicativos de Cooperação (PIC), a celebrar com cada um dos Países Parceiros e referente a um determinado triénio;
- ✓ Planos Anuais de Cooperação (PAC), que detalham para cada ano e cada País as linhas orientadoras definidas nos PIC.

Os **Programas Indicativos de Cooperação** são elaborados numa base trienal, sendo posteriormente consubstanciados anualmente em planos de operacionalização de acções e projectos, designados por **Planos Anuais de Cooperação**.

O processo de negociação do **PIC 2004-2006** foi conduzido pelos Ministérios representantes dos Países de Timor-Leste e Portugal (MNE de Timor-Leste e MNE de Portugal, sendo este último representado pelo IPAD¹⁵). O PIC foi assinado¹⁶ no dia 5 de Janeiro de 2004, com um quadro financeiro correspondente a **50 milhões de euros** (2004: 15 milhões de euros; 2005: 20 milhões de euros; 2006: 15 milhões de euros).

Na mesa das conversações, foram tidas em consideração: (i) as necessidades previamente identificadas pelos diversos Ministérios Sectoriais Timorenses; e (ii) as estratégias de desenvolvimento espelhadas no PDN.

Com vista à preparação destas **reuniões de negociação do PIC**, foram realizados alguns esforços de análise e avaliação do PIC 2000-2002, que resultaram nas seguintes acções:

- ✓ Reunião do Secretariado Permanente da CIC¹⁷, onde foi debatido o conteúdo do PIC;
- ✓ Divulgação, junto dos Ministérios, do documento¹⁸ de proposta das prioridades para Timor-Leste (ao nível de eixos) e recolha de informações e contributos para a elaboração do PIC. Neste documento é apresentada a estrutura indicativa de repartição do PIC por eixo prioritário, com os seguintes valores: Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa - 20%, Capacitação Institucional - 60%, Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social - 10% e outros eixos não prioritários - 10%;
- ✓ Reuniões entre as áreas orgânicas do IPAD que participam no processo de elaboração e acompanhamento do PIC e dos PAC de Timor-Leste, nomeadamente o Conselho Directivo, a Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação e a Direcção de Serviços dos Assuntos Bilaterais II;

¹⁵ Presidente do Conselho Directivo do IPAD e representantes das áreas orgânicas relacionadas com o planeamento e programação e com a análise e acompanhamento dos projectos.

¹⁶ Assinado pela Ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas (Portugal) e pelo Ministro de Estado, dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação (Timor-Leste).

¹⁷ Dia 16 de Julho de 2003.

¹⁸ Documento "Preparação do PIC 2004-2006" de Timor-Leste, de 17 de Julho de 2003, emitido pelo IPAD - Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação.

- ✓ Reuniões preparatórias com cada Ministério, com vista à identificação de projectos. No entanto, esta informação é contraditória face às informações recolhidas durante as entrevistas de levantamento de dados, uma vez que os interlocutores consideram, de uma forma geral, que não participam verdadeiramente no processo de preparação do PIC;
- ✓ Reuniões entre a Embaixada de Portugal e os Ministérios Sectoriais de Timor-Leste¹⁹, tendo como base o PDN, para identificar as necessidades do País e para informar o IPAD sobre os projectos considerados mais adequados para cada sector face às necessidades do País;
- ✓ Divulgação das necessidades identificadas, pelos Ministérios Sectoriais de Timor-Leste, ao MNE de Timor-Leste, de forma a dotá-lo com as informações de suporte às negociações entre os MNE de Portugal e de Timor-Leste.

Neste processo não foram auscultados outros interlocutores envolvidos na cooperação, externos ou internos à estrutura do IPAD, como, por exemplo, a Divisão de Apoio à Sociedade Civil e as ONGD (via Plataforma Portuguesa das ONGD ou individualmente).

A escolha dos **eixos de intervenção**, por parte de Portugal e Timor-Leste para o PIC 2004-2006, derivou da análise das necessidades identificadas como verdadeiramente prioritárias e da capacidade de resposta por parte de Portugal, tendo sido optado a concentração de esforços em áreas onde se pudesse ter um papel preponderante, nomeadamente:

- ✓ **Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa**, pelo facto de Timor-Leste ter adoptado como oficial a LP, como factor unificador das diversas culturas linguísticas Timorenses, existindo uma pequena parte da população (5%)²⁰ conhecedora do Português²¹.
No sector da educação, a proposta passava por prover o País de um sistema educativo capaz, introduzindo em simultâneo uma nova língua de ensino (Português), como base para a sua disseminação completa a médio/longo prazo.
- ✓ **Capacitação Institucional**, sendo Timor-Leste um País recém-criado, necessita de ser dotado com competências organizativas e legislativas, com vista à edificação e consolidação do Estado.
- ✓ **Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social**, devido aos níveis de pobreza já mencionados no capítulo II.1. Enquadramento Político, Económico e Social (e dado este ser um vector prioritário do PDN de Timor-Leste).

À semelhança do PIC, os **PAC** foram também negociados entre os Ministérios MNE de Timor-Leste e MNE/IPAD²². Nas reuniões de negociação, Timor-Leste apresentou propostas quer de projectos estruturados quer embrionários, cuja especificação foi, posteriormente, apoiada tecnicamente pelo IPAD. No seio da CP, existe um esforço cada vez maior em fomentar a iniciativa na apresentação de projectos e dinamização da sua execução, por parte do Governo Timorense.

Os PAC 2004, 2005 e 2006 foram assinados em Maio de 2004, Janeiro de 2005 e Janeiro de 2006, respectivamente, correspondendo a um envelope financeiro global de **84.479.693,02 euros** (2004: 28 milhões de euros; 2005: 30 milhões de euros; 2006: 27 milhões de euros). Deste modo, é possível constatar que o valor orçamentado em sede de PAC é superior em cerca de **69%** do previsto em sede de PIC (*vide* Anexo M - Montantes PIC e PAC 2004-2006). Não foram

¹⁹ Nas fases de identificação de necessidades e de construção dos PIC e PAC, há que realçar o relacionamento directo entre o Ministério do Trabalho e Reinserção Comunitária Timorense e o MTSS Português.

²⁰ In "East Timor - National Development Plan", 2002, parágrafo 2.7.

²¹ A língua Tétum, que apresenta uma gramática relativamente fácil (sem a utilização de géneros, conjugações de verbos ou artigos definidos), tem muitas palavras derivadas do Português e do Malaio, e é compreendida por 80% da população (*in* <http://www.globaleducation.edna.edu.au/>).

²² Não foi possível identificar as áreas representantes das comitativas portuguesa e Timorense.

disponibilizados dados que nos permitam apreciar estes montantes comparativamente aos executados durante o período 2004 até ao primeiro trimestre 2006.

Previamente às reuniões entre as partes, alguns Ministérios/organismos Portugueses efectuam a **análise das necessidades** de Timor-Leste junto das Entidades Locais (tais como os Ministérios homólogos), no âmbito do seu campo de intervenção, com vista à construção de projectos partilhados entre os dois Países.

Por norma, para efeitos de construção do PAC, o IPAD solicita aos diversos **Ministérios Sectoriais Portugueses** a identificação dos projectos que já se encontram definidos (transitados do ano anterior ou previamente elaborados com as Entidades Locais) e a respectiva disponibilidade financeira, com vista à sua apresentação aos interlocutores do Governo Timorense.

De notar que o **MDN** utiliza práticas específicas de programação das acções de cooperação: sob a égide do acordo de cooperação técnico-militar no quadro com TL, foi elaborado um programa para o triénio 2003-2005, que especifica os projectos de cooperação técnico-militar. Em cada ano, os projectos definidos são comunicados ao IPAD, para efeitos de incorporação nos PAC, sendo que o MDN dispõe de orçamento próprio para a cooperação, à semelhança do MF e do MTSS.

A elaboração do PAC resulta da conjugação de diversas informações, nomeadamente: (i) das solicitações dos Ministérios Sectoriais Portugueses; (ii) da identificação dos projectos em curso; (iii) da identificação dos projectos em execução pelo IPAD; (iv) das candidaturas de ONGD; (v) das solicitações do Governo de Timor-Leste resultantes, à partida, do seu PDN, e que são comunicadas por intermédio da Embaixada de Portugal em Timor-Leste.

A negociação e assinatura do PAC, entre os representantes dos Governos Português e Timorense, é seguida de:

- (i) **Análise e triagem** dos projectos, de acordo com critérios técnicos de elegibilidade e de viabilidade financeira, e tendo em consideração os recursos humanos e financeiros disponíveis por parte do Governo Português (pelas DS BIL II e DS PFP);
- (ii) **Aprovação financeira** das verbas previstas para cada projecto, pelo Conselho Directivo do IPAD (caso o valor estimado do projecto ultrapasse os limites legalmente definidos, esta responsabilidade cabe ao SENEK);
- (iii) **Comunicação dos projectos** aprovados às entidades envolvidas.

No período em análise, para além das formalidades mencionadas, os **projectos plurianuais** inscritos no PO5 tinham que seguir para despacho do Ministério das Finanças.

Por fim, os projectos inscritos são enquadrados nos eixos de intervenção definidos em sede de PIC. No entanto, no período em análise (2004 a 2006) foi efectuado algum realinhamento dos mesmos pelos eixos (como se pode verificar no ponto IV.3. Eixos Prioritários), o que pode implicar algum prejuízo em termos de comparabilidade dos dados.

Por outro lado, o PAC é o documento onde se assume um **compromisso** de realização de determinados projectos com um financiamento indicativo respectivo (mas ainda não aprovados em sede de orçamento), o qual está sujeito a possíveis alterações ou ajustamentos, nem sempre compreensíveis para os parceiros Timorenses (por falhas na comunicação entre as partes).

Assim, o PAC é um instrumento de planeamento onde supostamente são concertadas as iniciativas previstas com o País Parceiro. No entanto, foi constatado que para além dos projectos contemplados neste plano existem outros que são elaborados e iniciados posteriormente, durante o ano civil (**projectos extra PAC**). Esta verba é muito pouco significativa (0,5%) face ao montante dos projectos contemplados nos PAC 2004-2006:

- ✓ No ano de 2004, não foram evidenciados em PAC cerca de 291 000 euros, respeitantes a financiamento das ONGD, o que representa cerca de **0,34%** do total inscrito em PAC para o período 2004-2006. Este montante equivale a cerca de **22%** do total do financiamento efectuado pelo IPAD às ONGD, durante o triénio (*vide* Anexo N - Projectos de ONGD 2004-2006 – Financiamento IPAD);
- ✓ No ano de 2005 foram identificados valores executados extra PAC, em projectos financiados por Entidades Públicas e pela Embaixada Portuguesa em Díli, de cerca de 134 800 euros²³, o que corresponde a cerca de **0,46%** do PAC desse ano (*vide* Anexo O – Acções e Projectos Extra PAC-2005 – Financiados por Entidades Públicas e Embaixada).

Sempre que existam verbas que não são executadas em determinado ano, estas transitam para o PAC do ano seguinte. No entanto, a disponibilização de **saldos transitados** tem que ser aprovada pelo Secretário de Estado do MNE de Portugal e, posteriormente pelo MF, o que pode protelar o recebimento do financiamento. Em Timor-Leste, e numa primeira análise²⁴, esta questão tem um impacto diminuto na realização dos projectos, tendo em conta que as taxas de execução são elevadas em 2005 (cerca de 80% – *vide* capítulo IV.3. Eixos Prioritários) e os saldos transitados de 2005 para 2006 são cerca de 6,4 milhões de euros²⁵, o que representa cerca de 20% do PAC de 2006. No entanto, e de acordo com o levantamento de dados efectuado, a disponibilização tardia dos saldos transitados de 2004 afectou projectos como o Apoio ao Aeroporto de Díli, a Escola Portuguesa de Díli e o GERTiL.

O **sistema de planeamento e definição de verbas para as ONGD** segue uma filosofia diferente dos projectos financiados e dinamizados pelas Entidades Públicas. Apesar do IPAD atribuir uma verba anual para o apoio à sociedade civil, não consegue prever o valor total a conceder e por Países beneficiários, uma vez que estes dados dependem da quantidade e do mérito das candidaturas apresentadas pelas ONGD. No processo de aprovação encetado pelo IPAD, estão definidas regras próprias de análise dessas candidaturas, imprimindo uma imagem de rigor e exigência junto dessas organizações.

No que respeita à orçamentação dos seus programas e projectos, a CP tem como base fundamental o **Programa Orçamento da Cooperação Portuguesa no Estrangeiro (PO5)**, que é definido anualmente em sede de Orçamento de Estado e que compreende parte das despesas relativas à Cooperação Portuguesa, existindo outras verbas destinadas para projectos de cooperação financiados através dos orçamentos de cada Ministério. Usualmente, estas verbas não são identificáveis como respeitantes à cooperação, uma vez que estão integradas em rubricas de natureza operacional dos organismos.

Desde a concepção do PO5, o entendimento sobre os níveis de autorização para a cabimentação dos projectos contidos neste Programa não tem sido consensual entre a Direcção-Geral do Orçamento e as Entidades Públicas envolvidas na cooperação. No entanto, em 2006 foi acordado que, daí em diante, os projectos plurianuais previstos em PO5 não necessitarão de autorização de cabimentação pelo Ministério das Finanças o que, numa primeira análise, poderá contribuir para a desburocratização de procedimentos e a disponibilização atempada dos recursos financeiros aos respectivos projectos e melhorar o grau de execução dos mesmos.

²³ Para efeitos deste relatório o valor USD 61.330,46, relativo ao Fundo de Apoio a Pequenos Projectos, foi convertido para Euros à taxa de câmbio média do ano de 2005, do BP, de 1,239.

²⁴ Uma vez que ainda não foram disponibilizados dados de execução do PAC de 2004.

²⁵ Fonte: IPAD

IV.2. Execução e Acompanhamento / Monitorização

No contexto da cooperação, os **projectos** apresentam-se como o instrumento preferencial de execução (foram consideradas neste âmbito as assessorias técnicas relativas à Capacitação Institucional), que atravessam **diversas fases** até à sua conclusão:

- ✓ Concepção da ideia;
- ✓ Identificação do projecto – momento em que é elaborada a ficha do projecto. Esta não é uniforme, variando o seu conteúdo consoante a entidade financiadora / promotora ou a entidade executora, no caso das ONGD. De uma forma geral, todas as fichas contêm a designação, o promotor, a descrição do projecto, os montantes orçamentados e a calendarização de actividades;
- ✓ Instrução do projecto – análise interna do projecto realizada pelo IPAD relativa à sua oportunidade e coerência. Nesta fase poderá ser necessária a preparação de estudos de viabilidade específicos;
- ✓ Aprovação da libertação dos meios – IPAD ou outra entidade financiadora;
- ✓ Execução do projecto pela entidade executora – nesta fase, o projecto é monitorizado quer em termos técnicos quer em termos financeiros pela entidade financiadora.

As orientações internacionais para a cooperação alertam para a necessidade da adopção de procedimentos que melhorem a programação, a monitorização e a avaliação, tendo em vista uma maior eficácia, impacto e sustentabilidade da cooperação. Neste sentido, no corrente ano (2006), o IPAD está a **desenvolver directrizes para a apresentação de propostas de projectos**, contemplando itens que permitam efectuar essa avaliação, como, por exemplo, objectivos específicos, resultados esperados, plano de financiamento, indicadores e fontes de verificação, sustentabilidade ambiental, género, metodologia de acompanhamento / monitorização, etc..

Aquando da concepção dos projectos, regra geral não é efectuado o exercício consciente da análise das **questões transversais** espelhadas na definição dos ODM, como a igualdade de género, a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos, os grupos vulneráveis e a boa governação.

No que se refere à forma de **financiamento dos projectos**, foram constatadas diferenças consoante a sua natureza e a autonomia financeira da entidade financiadora. Por norma, a disponibilização das verbas para os projectos é efectuada contra apresentação das despesas. Porém, existem outros procedimentos que, apesar de serem excepcionais, são adoptados com vista a não provocar constrangimentos na execução dos projectos:

- (i) Atribuição de um montante parcelar do orçamentado em PAC, após apresentação, por parte da entidade executora, do relatório de execução financeira relativo ao subsídio recebido anteriormente;
- (ii) Atribuição de 80% do montante (orçamentado) no arranque do projecto ou do ano em causa e pagamento dos restantes 20%, após a apresentação do relatório de execução final.

No âmbito do **acompanhamento / monitorização dos planos de cooperação** existem em Timor-Leste duas esferas: a do PAC e a dos Projectos (*vide* Anexo P - Modelo de Acompanhamento dos Planos Anuais de Cooperação e Projectos), explicitadas no quadro apresentado:

	Quem?	Como?
PAC	IPAD – DS PFP/CG	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Preparação de relatórios de acompanhamento sobre as acções da CP com Timor-Leste (sempre que solicitados), com base nas informações de DS BIL II. ▶ Recolha da Informação de “pontos de situação” trimestrais provenientes das entidades financiadoras e seu envio à DS BIL II.

	Quem?	Como?
Projecto	IPAD – DS BIL II	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Análise de projectos (após Novembro de 2005) e respectivo acompanhamento ao nível da sua execução; ▶ Actualização quinzenal (mensal até Novembro de 2005) dos dados relativos à execução financeira dos projectos e retrato sintético do ponto de situação; ▶ Elaboração das fichas informativas dos projectos, incluindo ponto de situação da respectiva execução financeira e física; ▶ Realização de reuniões com parceiros e deslocações / missões no terreno.
	Entidade Financiadora ²⁶	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Apresentação trimestral da execução financeira do projecto ao IPAD. ▶ Quando solicitado, apresentação da execução física do projecto ao IPAD. ▶ Realização de missões a Timor-Leste e apresentação dos respectivos relatórios ao IPAD.
	Entidade Executora	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Apresentação de relatórios de execução financeira à entidade financiadora. ▶ Elaboração de pontos de situação formais ou informais junto da entidade financiadora. ▶ Apresentação dos comprovativos das despesas (para as entidades financiadoras ou para a Embaixada de Portugal em Díli, caso os executores sejam oriundos de Timor-Leste).
Projecto	Embaixada de Portugal em TL ²⁷	<ul style="list-style-type: none"> ▶ <i>Educação</i>: Acompanhamento mensal dos professores em termos de execução física e financeira, com os respectivos documentos suporte (elaboração de actas de missões efectuadas); Deslocação aos locais de realização dos projectos (6 vezes ao ano); Presença nas reuniões promovidas pelo Ministério da Educação com os superintendentes de cada região. ▶ <i>Justiça</i>: Contacto permanente com o PNUD (entidade coordenadora), o Ministro da Justiça Timorense, o Tribunal de Recurso e a Procuradoria-Geral da República. Reporte periódico ao IPAD. ▶ <i>Processo Eleitoral</i>: Acompanhamento do desenvolvimento deste processo, com forte articulação com o STAPE, Assembleia da República Timorense e Comissão Nacional de Eleições. ▶ <i>Segurança</i>: Forte articulação entre o MAI Português e Timorense. ▶ <i>Defesa</i>: Articulação com o Ministério da Defesa e com as forças de segurança Timorenses. ▶ <i>Outros</i>: Realização de reuniões com os coordenadores de projectos; Recepção dos documentos de suporte das despesas das entidades executoras e seu envio para as entidades financiadoras²⁸.

Com vista ao aumento da eficiência, eficácia e sustentabilidade das intervenções apoiadas pela CP, o PAC de 2004 previa a criação de uma **Comissão de Acompanhamento** composta pelas estruturas coordenadoras dos dois Países, cujas competências passariam pela análise, selecção e proposta do apoio de projectos de Capacitação Institucional. Para tal, seriam realizadas reuniões trimestrais e elaborados relatórios de acompanhamento de cada projecto. Contudo,

²⁶ Para determinados projectos, o IPAD assume também o papel de entidade financiadora.

²⁷ A Justiça, o Processo Eleitoral e a Segurança são matérias com uma orientação mais política e diplomática do que relacionadas com a cooperação para o desenvolvimento.

²⁸ Existem casos em que os documentos não são enviados directamente à Embaixada. Ao nível da validação documental, a Embaixada não executa com o rigor pretendido, uma vez que não tem estrutura humana em quantidade suficiente.

apesar de terem sido realizadas reuniões entre ambas as partes para preparação do PAC 2005 e do PAC 2006, a formalização da sua constituição ainda não aconteceu.

No terreno a **Embaixada de Portugal**, na figura dos adidos para a cooperação e respectivos assessores, assume um papel relevante no acompanhamento dos projectos, servindo como interlocutor preferencial, mas não único (há comunicação directa entre Ministérios congéneres dos dois Países, por exemplo), entre os Estados Timorense e Português.

Em termos dos relatórios apresentados pelas diversas entidades, não existe um modelo pré-estabelecido (apenas para os contratos, termos de referência e relatórios de agentes de cooperação - neste último caso desde o início de 2006). No entanto, está a ser elaborado pelo IPAD uma proposta de estrutura deste tipo de documento, com vista a colmatar diferenças de análise, consoante a entidade promotora do projecto.

Devido ao volume de projectos em curso em TL, existe alguma dificuldade por parte da Direcção de Serviços dos Assuntos Bilaterais II em proceder ao seu acompanhamento com a regularidade e o detalhe desejado, de modo a colmatar algumas ineficiências ao nível da prestação de contas.

No caso dos projectos executados pelas **ONGD**, existe uma maior exigência por parte do IPAD às entidades executoras, uma vez que impõe uma matriz única e coerente para a elaboração e apresentação de candidaturas. Estas contêm a descrição dos resultados esperados, indicadores e metodologia de avaliação, que permitem efectuar um acompanhamento mais efectivo e analisar os efeitos dos projectos durante e após a sua conclusão.

IV.3. Eixos Prioritários

O apoio bilateral para Timor-Leste, definido em sede do PIC 2004-2006, está centrado nos seguintes eixos prioritários:

Eixo 1 - Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa

Eixo 2 - Capacitação Institucional

Eixo 3 - Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social

Tendo em consideração a programação das actividades dos PAC 2004, 2005 e 2006, é possível constatar que estes eixos não sofreram alterações significativas, tendo sido acrescido o **Eixo 4** "Projecto Integrado de Desenvolvimento no Distrito de Ermera" no PAC 2006, em resultado da introdução do novo conceito de *cluster* patente na Visão para a CP definida em 2005 (*vide* capítulo III.1. Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento), como reforço do aperfeiçoamento dos instrumentos da cooperação (terceiro objectivo definido no PAC de 2006).

EIXO 1 - EDUCAÇÃO E APOIO À REINTRODUÇÃO DA LÍNGUA PORTUGUESA

PROJECTOS A DESTACAR:

Uma das componentes mais importantes deste eixo tem sido a **formação de professores Timorenses**. Desde o ano lectivo de 2003-2004, e de comum acordo com o Governo de Timor-Leste e com as Dioceses de Díli e Baucau, foi alterada a estratégia para a reintrodução da LP, a qual passou por privilegiar a formação de professores de todos os graus de ensino e em diversas disciplinas em vez da leccionação directa aos alunos, com o objectivo de assegurar que a escolaridade passe a ser integralmente ministrada em Português. No ano lectivo 2005-2006, a LP é assegurada até ao 7º ano de escolaridade.

Outra componente importante desta intervenção tem sido a **capacitação em Português da Administração Pública Timorense**, em parceria com o Instituto Nacional de Administração Pública de Timor-Leste, e o **ensino da Língua Portuguesa** aos alunos da Universidade Nacional de Timor-Leste que frequentam cursos em língua Indonésia, a profissionais da comunicação social, advogados e funcionários de organizações internacionais e não governamentais.

A **Escola Portuguesa de Díli (EPD)** também pode ser apontada como uma instituição de referência na promoção da cultura e da Língua Portuguesa em Timor-Leste, designadamente através da disponibilização do ensino pré-escolar, básico e secundário à população de Timor-Leste em idade escolar (com capacidade futura para 800 alunos após a sua conclusão, prevista para início de 2007). Tendo iniciado as suas actividades no ano lectivo de 2002-2003, com os ensinos pré-primário e primário, ofereceu no ano lectivo de 2004-2005 o 7º ano de escolaridade (1º ano do ensino pré-secundário), estando prevista para 2010 a conclusão da introdução progressiva dos restantes anos até ao 12º ano. De notar, no entanto, que a EPD não dispõe ainda de estatutos que regulamentem o seu funcionamento.

No âmbito do Ensino Superior é possível salientar o apoio à **Universidade Nacional de Timor-Leste (UNTL)**, nomeadamente através da FUP e do ICA. Esse apoio consiste na realização de iniciativas ligadas à cultura e língua lusófona, de acções de ensino da Língua Portuguesa e no funcionamento de cursos superiores ministrados em Português (Ensino da Língua Portuguesa, Engenharia Informática, Engenharia Electrotécnica, Economia e Gestão, Ciências Agrárias e Direito).

A concessão de **bolsas de estudo** pela CP para a frequência de cursos superiores e de cursos técnico-profissionais por Timorenses, em áreas consideradas pelo Governo Timorense como prioritárias, é outro projecto a destacar na estratégia de desenvolvimento do País. O apoio disponibilizado pela CP abrange quer formação interna quer formação externa (em instituições de ensino Portuguesas), sendo que o programa de **bolsas internas** foi instituído em 2005, com a atribuição de 20 bolsas nesse ano e de mais 10 no ano lectivo seguinte, para frequência de cursos na UNTL.²⁹

Quanto às **bolsas externas**, ao abrigo do Despacho-Conjunto nº 901/2001, de 14 de Setembro, foram concedidas 334 bolsas (218 para o ensino superior e politécnico e 116 para o ensino técnico-profissional) para os anos lectivos 2001/2002 e 2002/2003. Em 2003 o programa foi alvo de ajustamentos, dado o elevado insucesso escolar ao nível do ensino superior (nomeadamente devido a dificuldades de entendimento da Língua Portuguesa e de falta de bases científicas / dificuldades de compreensão das matérias abordadas), tendo ocorrido uma reorientação de 76 estudantes do ensino superior para o ensino técnico-profissional²⁷.

RESULTADOS A DESTACAR:

- ✓ Colaboração efectiva de 170 formadores Timorenses no Programa de Reintrodução da LP, conforme previsto;
- ✓ Formação de cerca de 6.000 professores Timorenses em LP, desde o ano lectivo de 2003-2004;
- ✓ Frequência de cerca de 400 alunos na Escola Portuguesa de Díli, no ano lectivo 2005-2006 (o que corresponde ao imite actual da capacidade da escola);
- ✓ Conclusão da formação universitária de 148 alunos no ano lectivo 2005-2006;
- ✓ 71 bolseiros formados em 2004-2005 em Portugal: 68 no ensino técnico-profissional, 2 no ensino superior (licenciatura) e 1 mestrado. Neste âmbito, existem dificuldades várias, sendo de destacar as desistências (48), os desaparecimentos (54), as não renovações (17), o cancelamento por falta de aproveitamento (30) e o cancelamento por falta de assiduidade (4). No início de 2006 beneficiavam do programa de bolsas externas 100 estudantes Timorenses (46 em cursos superiores ou politécnicos e 54 no ensino técnico-profissional).

²⁷ Fichas de Projecto, com referência a Fevereiro de 2006.

PRINCIPAIS ENTIDADES ENVOLVIDAS:

- ✓ Financiadores: Ministério da Educação e IPAD
- ✓ Embaixada de Portugal em Timor-Leste
- ✓ Cooperantes (Docentes)
- ✓ FUP
- ✓ ICA

EIXO 2 - CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL

PROJECTOS A DESTACAR:

Este eixo é composto por assessorias e assistências técnicas diversas com vista à capacitação e à boa governação, em diferentes Ministérios Sectoriais reflectindo-se, nomeadamente, na justiça, na cooperação técnico-militar, na formação da Polícia Nacional de Timor-Leste e no plano e finanças.

No domínio da Capacitação Institucional, a CP disponibilizou a TL **assessorias técnicas** em sectores previamente acordados entre os dois Países. O quadro seguinte espelha o número de assessores por sector de intervenção:

Sector de Intervenção / Ministérios Sectoriais	Número de Assessorias Técnicas		
	2004	2005	2006
Apoio ao Gabinete do Primeiro-ministro ⁽¹⁾	1	2	3
Apoio à Presidência do Conselho de Ministros ⁽¹⁾	-	-	1
Apoio ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação ⁽¹⁾	1	3	4
Apoio ao Ministério da Justiça ⁽¹⁾	1	2	1
Provedoria dos Direitos do Homem	-	-	1
Apoio ao Ministério da Educação, Cultura, Juventude e Desporto ⁽¹⁾	3	3	2
Apoio ao Ministério do Plano e Finanças ⁽¹⁾	6	5	4
Apoio ao Ministério da Saúde	-	-	2
Centro de Ensino à Distância	1	1	2
Apoio à Direcção Nacional do Turismo ⁽¹⁾	1	1	1
Apoio à Direcção Nacional de Protecção Civil	1	1	1
Alargamento da Cobertura de Rádio e Televisão	-	-	1
Apoio ao Ministério do Interior ⁽¹⁾	1	-	-
Total	16	18	23

Fonte: IPAD

⁽¹⁾ Áreas de intervenção previstas em sede do PIC 2004-2006. Esse documento previa, também, o apoio aos Ministérios da Administração Estatal, dos Transportes e Comunicações e Obras Públicas, da Agricultura, Florestas e Pescas, além do apoio na Formação e Estabilização das Forças Armadas e à Secretaria de Estado do Trabalho e Solidariedade.

Notas:

- Os dados apresentados, designadamente para 2004 e 2005, são uma estimativa fornecida pelo IPAD, uma vez que se verificou dificuldade no levantamento desta informação pelos próprios Serviços do IPAD.
- Embora seja residual, pode existir duplicação do número de agentes de cooperação, dado que o mesmo agente pode ser afecto a assessorias distintas em momentos diferentes no mesmo ano.

Um projecto a destacar no eixo da Capacitação Institucional é o **Apoio Institucional às Alfândegas de Timor-Leste**, no âmbito da cooperação aduaneira, com quatro assessorias que contribuem para a formação dos agentes alfandegários Timorenses e para apoio à elaboração e implementação de diplomas legais necessários à regulação das matérias alfandegárias.

É de salientar, também neste âmbito, o projecto de **Apoio ao Fortalecimento dos Sistema de Justiça em Timor-Leste**, a ser executado pelo PNUD e com um orçamento total de 10 milhões de dólares e em que Portugal é um dos parceiros (disponibilizando 1.000.000 euros anualmente, entre 2006 e 2008), em conjunto com a Austrália, Bélgica, Brasil, Dinamarca e Noruega. Este programa tem como objectivo assegurar a gestão do programa de justiça em TL através de uma componente alargada de assessorias técnicas, na continuação de um outro programa (2003-2005) orçamentado em 3 milhões de dólares, em que Portugal contribuiu em 2004 com 1,2 milhões de dólares.

RESULTADOS A DESTACAR:

A leitura dos relatórios de actividade dos assessores técnicos, disponibilizados pelo IPAD, permite verificar alguns dos resultados efectivamente atingidos, conforme apresentado em seguida. Para o efeito, foi seleccionada uma amostra de quatro assessorias, cujo critério de selecção foi a existência de relatórios entregues ao IPAD relativos ao ano 2006 e que tenham sido elaborados com base no modelo padrão (que dispõem de informação mais completa e passível de comparação).

Áreas de Intervenção / Ministérios Sectoriais	Actividades Desenvolvidas	Observações
Apoio ao Ministério da Saúde	<p>No âmbito do programa HIV/SIDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Estabelecimento de objectivos para a área do HIV/SIDA; ✓ Preparação da apresentação do plano estratégico 2006/2010; ✓ Criação do plano para a interligação HIV-Tuberculose; ✓ Definição da Comissão Nacional de Luta contra a SIDA; ✓ Apoio na coordenação da assistência médica e promoção da saúde. 	Os objectivos estabelecidos e as actividades desenvolvidas estão, genericamente articuladas com os termos de referência.
Apoio à Direcção Nacional do Turismo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Participação em feiras internacionais de turismo; ✓ Desenvolvimento de outras acções de promoção; ✓ Reuniões e visitas de trabalho com Órgãos ligados ao turismo de outros Países asiáticos; ✓ Identificação de possíveis acções de parceria entre a Direcção Nacional de Turismo e Entidades Portuguesas; ✓ Estabelecimento de contactos com o Brasil, com vista ao desenvolvimento de parcerias. 	Não se verificou a existência de termos de referência no arquivo relativo a esta assessoria, bem como a definição de objectivos específicos para esta área.
Alargamento da Cobertura de Rádio e Televisão	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Avaliação dos locais de colocação dos emissores; ✓ Acompanhamento da elaboração do caderno de encargos; ✓ Lançamento do concurso público para a aquisição de equipamentos, em articulação com a Direcção Nacional de Aprovisionamento; ✓ Sensibilização das Autoridades Timorenses para a execução das tarefas que lhe competem, de acordo com o protocolo para o financiamento do programa de alargamento de cobertura de rádio e televisão em TL 	Os objectivos estabelecidos e as actividades desenvolvidas estão, genericamente articuladas com os termos de referência.
Direcção Nacional das Alfândegas de Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Elaboração do Protocolo de Cooperação entre as diversas entidades que controlam e fiscalizam as fronteiras; ✓ Acompanhamento das actividades das fronteiras; ✓ Resolução de questões relacionadas com infra-estruturas (por exemplo linhas telefónicas nas fronteiras); ✓ Auditoria e controlo em entrepostos aduaneiros, empresas de investimento interno e externo; ✓ Assistência técnica às alfândegas do aeroporto e do porto de Díli; ✓ Participação na implementação das instalações e de sistemas informáticos no porto de Díli; ✓ Participação na reorganização da Unidade Marítima Aduaneira; ✓ Acções de formação a funcionários aduaneiros, polícia de fronteira, serviços de administração da Direcção Nacional de Alfândegas; ✓ Acções de formação em Controle de Mercadoria e Navios; ✓ Auditoria e Controle de Entrepostos. 	Os objectivos estabelecidos e as actividades desenvolvidas estão, genericamente articuladas com os termos de referência.

Da análise efectuada aos termos de referência das assessorias técnicas (foram vistos 26 termos de referência) e de alguns dos respectivos relatórios de actividades (no total, foram analisados 17 relatórios), são de destacar os seguintes aspectos:

- ✓ Dificuldade na recolha e análise da informação em arquivo, devido às metodologias de organização de arquivo variarem ao longo do período em análise, uma vez que essa responsabilidade passou por vários colaboradores;
- ✓ A análise dos termos de referência / contratos das assessorias técnicas permitiu verificar a existência de um padrão de referência, abarcando os seguintes temas: (i) Objecto, com a definição do âmbito de actuação dos assessores (em 2004 e 2005 a descrição da actuação foi pautada pela sua superficialidade, enquanto que em 2006 o objecto começou a ser descrito de modo muito mais preciso); (ii) Regime de Exclusividade (iii) Actividades Acessórias, que refere a obrigatoriedade de emissão de relatórios de actividades (os contratos anteriores a 2005 não têm referência a esta obrigatoriedade); etc.
- ✓ Ainda no âmbito dos contratos celebrados com assessores, para os anos 2004 e 2005, é de referir que não se constatou em arquivo a existência dos respectivos contratos / termos de referência. Em alguns desses casos, contudo, foi constado a existência do documento de renovação de contrato.
- ✓ No que respeita ao conteúdo dos relatórios de actividade produzidos em 2006 pelas assessorias técnicas (nesse ano foi verificado a introdução de um modelo padrão), estes abarcam as seguintes matérias: (i) Objectivos: que descreve o objectivo global do projecto em curso; (ii) Termos de Referência: que ilustra de forma mais específica os objectivos do agente de cooperação e a sua contribuição para o objectivo referido; (iii) Constrangimentos; (iv) Plano de Trabalho; (v) Actividades Desenvolvidas; (vi) Objectivos Atingidos no Período; (vii) Recomendações; (viii) Apreciações e conclusões.
- ✓ Para os anos 2004 e 2005 os relatórios de actividade das assessorias técnicas contemplam um conjunto de temas diversos, que podem ser alvo de estruturação e apresentação variadas dos mesmos, consoante o agente de cooperação em causa.

No âmbito das alfândegas é de salientar a elaboração do Código Aduaneiro de Timor-Leste e dos Diplomas Regime Jurídico das Infracções Fiscais e Regime Geral de Importação, Armazenagem e Circulação de Produtos Sujeitos e Imposto Selectivo sobre Consumo, documentos aprovados pelo Conselho de Ministros e publicados em 11 de Maio de 2004; e a promoção de cursos de formação, de que beneficiaram mais de metade dos funcionários alfandegários, nas áreas referentes à legislação mencionada nos pontos anteriores e no domínio do combate à fraude.

Concluindo, foram constatadas dificuldades na observação de resultados concretos neste tipo de projectos, para além da produção de legislação e acompanhamento das actividades, uma vez que esses não são identificados, sendo apenas acompanhados os meios (assessores) envolvidos. A este nível não podemos deixar de destacar os resultados da assessoria nas alfândegas, onde os resultados em termos de organização, formação e regulamentação são palpáveis. Entretanto, a percepção partilhada por alguns actores de cooperação é a de que nem sempre há uma correcta utilização das assessorias disponibilizadas, devido: (i) a não existir transferência de competências efectivas, mas sim a prestação de um serviço de assessoria³⁰ (nomeadamente a nível das diversas assessorias jurídicas); (ii) ao papel dos assessores nem sempre ser bem entendido, devido a alguma aparente identificação excessiva com os titulares de alguns Ministérios.

³⁰ O Ministério da Administração Estatal Timorense identificou uma necessidade de assessores jurídicos por parte do Ministério da Justiça, devido ao facto de os actuais recursos estarem centrados na Secretaria de Estado do Conselho de Ministros, para filtrar os documentos que chegam a Conselho de Ministros.

EIXO 3 - APOIO AO DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL

PROJECTOS A DESTACAR:

Neste há que distinguir a **cooperação multilateral**, com especial enfoque ao nível do *Trust Fund for East Timor* e do Apoio ao Orçamento de Estado, que representam cerca de **32%** no cômputo dos montantes inscritos em PAC.

Na componente dos **projectos bilaterais**, são destacadas algumas acções desenvolvidas pelo MTSS na vertente do Emprego, Formação Profissional e Desenvolvimento Sócio-Comunitário, que visam contribuir para a redução da pobreza e para a melhoria da qualidade de vida das populações. São exemplos o Projecto Integrado de Desenvolvimento Sócio-Comunitário nos distritos de Baucau, Lautém, Manatuto e Viqueque; o Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional de Tíbar; e o Projecto Integrado de Desenvolvimento Sócio-Comunitário em Comunidades abrangidas pelas “Casas Abertas” (Instituto Sekular Maun-Alin Iha Kristu).

É de salientar, também, o programa do **GERTiL** – Grupo de Estudos de Reconstrução de Timor-Leste, que visa apoiar o Governo de Timor nas áreas de Planeamento e Urbanismo, Cartografia e Turismo conforme as prioridades definidas. Tem como objectivos específicos o desenvolvimento de um sistema de planeamento que enquadre futuras acções sobre o território; a formação de técnicos nas várias áreas e a criação de ferramentas de apoio à decisão em planeamento e gestão urbanística.

RESULTADOS A DESTACAR:

O Centro Nacional de Emprego e Formação Profissional de Tíbar, entre 2002 e 2005, montou e equipou quatro secções de formação na área da construção civil, preparou manuais tecnológicos e fichas de avaliação adaptadas à realidade Timorense, prestou cerca de 17 000 horas de formação e certificou 317 formandos.

Em 2005 foram desenvolvidos pelo GERTiL os seguintes projectos: (i) Sistema de Planeamento Urbano e Territorial de Timor-Leste; (ii) Planos de Urbanização de Díli e Baucau; (iii) Apoio à criação de Gabinete de demarcação de fronteiras; (iv) Construção e observação de redes geodésicas; (v) Apoio ao desenvolvimento e regulamentação em cartografia; (vi) Apoio ao turismo de Timor-Leste. Para 2006 o Plano de Actividade do GERTiL previa a continuação de alguns dos projectos de 2005, bem como o desenvolvimento do Projecto da Marginal de Díli.

PRINCIPAIS ENTIDADES ENVOLVIDAS:

- ✓ Financiadores: MF, MTSS e IPAD
- ✓ ONGD (CIDAC, INDE, CIC-Portugal, AMI, MDM, LD, etc.)
- ✓ Congregações Religiosas
- ✓ GERTiL

EIXO 4 - PROJECTO INTEGRADO DE DESENVOLVIMENTO NO DISTRITO DE ERMERA

Este eixo surge em 2006 e contempla uma verba de 200 000 euros para a identificação de um *cluster* e o remanescente para o projecto PADRTL (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural de Timor-Leste), que nos PAC dos anos anteriores é integrado no eixo 3 - Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social pelo que, para efeitos de análise de execução financeira neste relatório, este projecto é enquadrado neste último eixo.

O **PADRTL**, para o período 2003-2006, visa consolidar as intervenções desenvolvidas até 2002 pela “Missão Agrícola” e alargar o seu âmbito de actuação, designadamente ao nível de produção, da transformação pós-colheita e capacitação institucional. Tem como objectivo global a melhoria do nível das condições de vida e de rendimento das populações e como objectivo específico o aumento da rentabilidade e diversificação da produção agrícola nas zonas onde se encontra inserido.

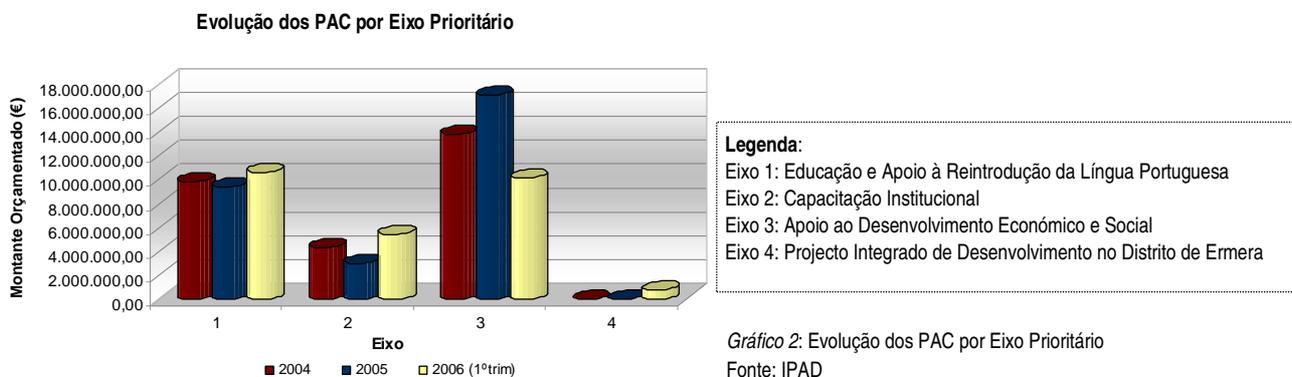
As actividades previstas para 2005-2006, no âmbito do PADRTL, são: (i) Redução das carências alimentares mais imediatas das populações; (ii) Intensificação e diversificação das denominadas culturas de rendimento, principalmente café e baunilha, e também algumas espécies florestais; (iii) Melhoria da gestão da água e dos solos. Em Agosto de 2005 foram inauguradas 5 instalações de transformação de café, da autoria do PADRTL e das comunidades de 5 aldeias do distrito de Ermera. É importante salientar, também, que este projecto já prestava apoio técnico a estas comunidades, tendo construído viveiros e dado informação a grupos de cafeicultores.

Para além da apresentação dos projectos e do respectivo enquadramento, o **PAC de 2006**, apresenta uma inovação face aos demais, que consiste na definição de três objectivos, considerados primordiais entre as partes:

- Objectivo 1** - Consolidar a cooperação bilateral em áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento de Timor-Leste: (i) boa governação, participação e democracia e (ii) melhoria das condições de vida das populações, através do desenvolvimento económico e social;
- Objectivo 2** - Manter os três eixos prioritários definidos em sede de PIC;
- Objectivo 3** - Aperfeiçoar os instrumentos de cooperação, nomeadamente com a introdução do conceito de *cluster* e com o reforço da monitorização e avaliação dos projectos.

EXECUÇÃO FINANCEIRA DOS PAC

De seguida é apresentada a análise exclusivamente financeira dos PAC 2004, 2005 e 2006, sendo que em anexo é apresentada a execução financeira de cada projecto (*vide* Anexo Q - Relação dos Projectos dos PAC). Salientamos que esta análise está incompleta por falta de informação de execução dos projectos de 2004.



A análise do gráfico anterior e da **composição dos eixos por PAC**³¹ (*vide* Anexo R - Composição dos Eixos dos PAC 2004-2006) permite constatar que:

- (i) Há concentração do apoio bilateral em três eixos base (Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa, Capacitação Institucional e Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social);
- (ii) Relativamente ao valor orçamentado, o peso relativo de cada eixo em cada ano é análogo ao longo do triénio;
- (iii) Em termos relativos, no triénio foi verificado um aumento do peso do eixo da Educação (de 35%, em 2004, para 39%, em 2006) e do eixo Capacitação Institucional (de 15% para 20%), em contraposição com o Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social (redução de 49% para 41%³²);

³¹ Foi necessário proceder a alguns ajustamentos na classificação dos projectos nos respectivos eixos de modo a conferir a comparabilidade da informação necessária à avaliação – *vide* Anexo R - Composição dos Eixos dos PAC 2004-2006.

³² O valor 41% inclui 3% do peso do eixo "Projecto Integrado de Desenvolvimento no Distrito de Ermera", relativo ao ano de 2006.

- (iv) O montante orçamentado em 2006 para os eixos Educação e Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social evidencia uma distribuição mais equitativa entre eles;
- (v) Numa análise global dos PAC 2004, 2005 e 2006 (valores orçamentados), a prioridade concedida a projectos associados ao Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social merece destaque. É necessário salientar que este eixo inclui verbas afectas à cooperação multilateral, que representam cerca de 69% do seu valor total.

A **execução financeira dos PAC** permite verificar que, no ano 2005, foi atingido cerca de 80% do montante orçamentado e no ano 2006 (tendo sido considerado apenas o primeiro trimestre) a execução corresponde a cerca de 115%.

Relativamente ao ano 2004, apenas se encontram disponíveis os montantes relativos a quatro instituições: MTSS, ICA, MDN e MJ, pelo que para efeitos de análise deste gráfico não foram tidos em consideração.

Analisando o grau de execução do PAC 2005 por eixo de intervenção, constata-se que todos os eixos se posicionaram abaixo do valor orçamentado, mas com taxas de execução elevadas: Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa com 77%, Capacitação Institucional com 87% e Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social com 81%.

O elevado grau de execução dos PAC retratado (para os anos 2005 e 2006) é explicado em boa parte pela natureza dos projectos associados aos eixos Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa e Capacitação Institucional, cuja grande componente de custos assenta na despesa com os **vencimentos de professores e assessores**, que é cabimentada no início de cada ano.

Evolução dos PAC 2004-2006

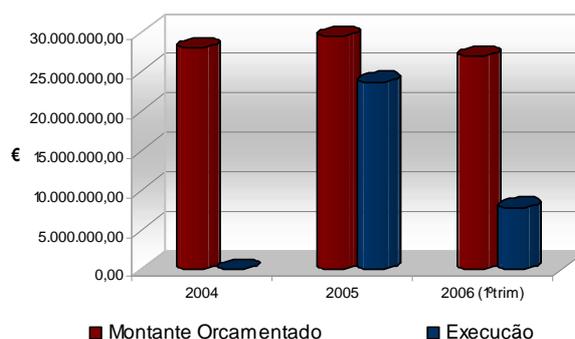
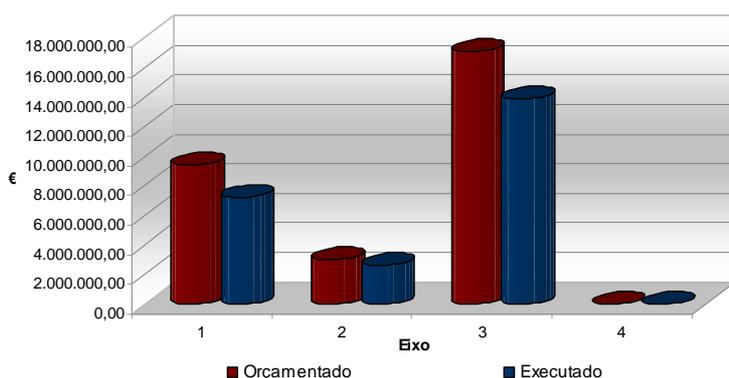


Gráfico 3: Evolução dos PAC 2004 - 2006
Fonte: IPAD

Nota: À data da elaboração deste relatório, os dados relativos a 2004 não estavam disponíveis

PAC 2005 - Execução por Eixo de Intervenção



Legenda:
 Eixo 1: Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa
 Eixo 2: Capacitação Institucional
 Eixo 3: Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social
 Eixo 4: Projecto Integrado de Desenvolvimento no Distrito de Ermera

Gráfico 4: PAC 2005 – Execução por Eixo de Intervenção
Fonte: IPAD

Apesar dos **bons níveis de execução** verificados na cooperação com Timor-Leste, existem casos com taxas de execução mais modestas (referentes a 2005), como por exemplo:

- (i) Apoio à reestruturação do ensino técnico-profissional (0%);
- (ii) Apoio à criação de curso de Direito na UNTL - ano lectivo 2005-2006 (0%);
- (iii) Inserção na vida activa (8%); apoio ao Centro Juvenil Padre António Vieira (55%), etc..

O baixo grau de execução dos projectos supra apresentados é explicado em boa parte pelo sistema de programação anual e pelos modelos de aprovação e de financiamento dos projectos. Este último tem gerado constrangimentos em projectos plurianuais e em projectos com saldos transitados (que representam uma percentagem considerável do orçamento do IPAD).

V. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

A importância global da Cooperação Portuguesa com Timor-Leste corre o risco de ficar obscurecida sem um enquadramento global que nos permita ler, sob uma perspectiva mais abrangente, o detalhe e os comentários que se seguem nos três capítulos finais (capítulos V, VI e VII). É essa preocupação que nos leva a estes breves comentários de apreciação e enquadramento geral.

Há uma manifesta contradição na CP com Timor-Leste: a sua relevância não tem correspondência na sua visibilidade internacional e multilateral, por demais discreta.

O papel da CP é central na actual estratégia de desenvolvimento de Timor-Leste. As escolhas estratégicas chave de TL, que marcam e marcarão todos os anos iniciais pós independência, assentam em duas premissas essenciais: a Língua Portuguesa enquanto denominador comum de comunicação nacional e veículo de gestão do País (o Tétum é a segunda língua oficial mas não está suficientemente desenvolvido para ser o suporte de todo o edifício jurídico administrativo de um Estado moderno) e o direito civilista expresso na mesma Língua Portuguesa, matriz do ordenamento jurídico do Estado. Portugal assumiu, através do PIC e com materialização abundante em termos de agentes de cooperação no terreno, a responsabilidade principal pelo apoio a Timor-Leste no cumprimento daqueles desígnios.

Dadas a pequena dimensão e as dificuldades económicas que Portugal atravessa, o esforço quer financeiro quer na colocação de professores e de assessores e outros quadros da área jurídica (e não só), é notável e logisticamente complexo. Por outro lado, impressiona a dedicação e o entusiasmo dos agentes de cooperação portugueses que, aliás, permaneceram em TL aquando dos acontecimentos político militares de Abril / Maio de 2006.

Nem todos os parceiros internacionais e multilaterais vêem com bons olhos a adopção da Língua Portuguesa como uma das duas Línguas Oficiais de Timor-Leste ou do modelo civilista no edifício jurídico do País. Mas “factos são factos” e a discussão que hoje se faz em Timor-Leste é sobre a eficácia das estratégias adoptadas e não mais sobre o mérito das decisões soberanas Timorenses.

Existe, assim, uma estreita relação de cumplicidade entre Timor-Leste e Portugal. Até porque, como as Autoridades Timorenses reconhecem, a Cooperação Portuguesa com Timor-Leste está para ficar, não é episódica, a postura portuguesa é de respeito total pela independência do País e a relação é, em todos os fora, de respeito mútuo. O carácter desta cooperação tem muito de emocional, com tudo o que isso implica, mas com uma clara relação tão cúmplice quanto desinteressada. Em numerosas áreas, particularmente na educação e na organização do Estado, as diversas cooperações bi e multilaterais pautam a sua actuação em função da CP. As suas intervenções têm, em geral, um carácter de complementaridade e supletivo.

Deste modo não será exagero dizer (até porque reconhecido por alguns parceiros internacionais de destaque) que a Cooperação Portuguesa tem uma clara liderança na cooperação internacional com Timor-Leste. Esta liderança advém do volume não despidendo da CP, mas principalmente da sua função estratégica e estruturante para o próprio País, do prestígio junto do Governo Timorense e das populações e da inegável dedicação dos agentes de cooperação portugueses. Mesmo que a visibilidade da CP não esteja à altura da sua relevância.

Não se coloca, assim, a questão da relevância da CP nos dois eixos em pauta: a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional, pelo que nos capítulos seguintes do presente relatório a nossa preocupação

estará sempre em analisar o contexto que condiciona o sucesso da CP, o PIC e os PAC, de modo a darmos a nossa contribuição para que se possam retirar conclusões, aprender lições e apresentar recomendações para melhorar aquilo que é essencial para a estratégia de TL mas nem sempre se faz tão bem quanto poderia fazer-se.

De salientar, também, que as conclusões e recomendações a que chegámos têm como premissa o facto de que grande parte das dificuldades da CP com TL (e em concreto da execução do PIC), resultam de diversas questões organizativas e institucionais, que são comuns à estrutura da CP em termos gerais, o que significa que algumas das conclusões e recomendações podem ser aplicáveis à CP com outros Países Parceiros.

V.1. Programação, Planeamento e Acompanhamento

V.1.1. Estratégia e Instrumentos de Planeamento

- Os **procedimentos prévios à negociação**³³ do PIC e do PAC (identificação de necessidades, recolha de informação, análise dos resultados obtidos no passado, etc.) não se encontram normalizados e formalizados como prática organizada, existindo um comportamento variável de acordo com os interlocutores do processo.
- Apesar da **identificação das necessidades** não ser suportada numa prática organizada, o MTSS, o ICA e a Embaixada Portuguesa em TL detêm um papel relevante no levantamento e avaliação de necessidades e prioridades junto das Entidades Timorenses. Contudo, nomeadamente no âmbito do desenvolvimento económico-social, não dispõem de estudos autónomos que lhes permitam analisar os pedidos de apoio a projectos com base em critérios objectivos.
- Nesta matéria, é de salientar que o MTSS procede à análise das necessidades de Timor-Leste junto das Entidades Locais (designadamente com os Ministérios homólogos), no âmbito do seu campo de intervenção, de modo a construir projectos partilhados entre os dois Países. Tal não obsta a que os projectos do MTSS sejam predominantemente de pequena expressão, desarticulados e sem estudos sectoriais, que os integrem numa estratégia de desenvolvimento, mesmo que em geral bem monitorizados e com o financiamento atempado.
- O **sistema de planeamento** em vigor e a inexistência de um **modelo de avaliação ex ante** do PIC e dos PAC conduz a que não sejam asseguradas a análise e a avaliação das acções de cooperação transactas **por todos os agentes** financiadores e responsáveis pelo acompanhamento da execução dos projectos, nomeadamente, as ONGD e a Divisão de Apoio à Sociedade Civil (unidade orgânica do IPAD).
- O **PIC** constitui um instrumento de planeamento estratégico, político e teórico que não contempla: (i) a **definição explícita de prioridades** de acção em cada eixo de intervenção; (ii) a **quantificação dos objectivos** da Cooperação Portuguesa quanto aos resultados a alcançar, enquadrados quer na estratégia de combate à pobreza de Timor-Leste quer nos ODM. A par desta situação, não se encontram instituídas políticas e procedimentos de medição dos resultados, face aos ODM, no final do programa.
- Por outro lado, os **PAC** acordados para Timor-Leste no período em análise:
 - ✓ Traduzem **acordos bilaterais** de actividades a serem realizadas durante os anos a que respeitam, sem contextualização dos contributos de cada uma para os objectivos definidos em sede de PIC. Neste sentido, os PAC são fruto da combinação de diversos **projectos soltos** e classificados nos eixos definidos, não sendo pensados numa lógica de objectivos e metas a atingir (ou seja, a partir dos quais irrompem os respectivos projectos);
 - ✓ Restringem a execução de projectos plurianuais, uma vez que a sua **orçamentação é anual**;

³³ O MDN possui práticas específicas, quer de negociação quer de programação, no que respeita à sua intervenção no âmbito da cooperação técnico militar.

- ✓ **Não contemplam a totalidade das acções** de Cooperação Portuguesa, uma vez que existe uma componente residual que é excluída (representando um valor de 0,5% face ao total contemplado em PAC – vide capítulo IV.1. Estratégias e Instrumentos de Planeamento);
 - ✓ Apresentam uma **clara coerência e correspondência** para com o PIC 2004-2006, em termos de natureza de eixos. No entanto, não permitem a tradução da priorização / hierarquização dos projectos que abarcam;
 - ✓ São **assinados tardiamente** (em Maio de 2004 e Janeiro de 2005 e de 2006), podendo provocar constrangimentos no início da execução dos projectos.
- O **sistema de financiamento** actual, genericamente adoptado, assenta na disponibilização da verba contra apresentação das despesas. Contudo, a partir de 2006, alguns dos projectos foram financiados pelo IPAD através da lógica de subsídio (ou seja, é efectuado um primeiro adiantamento para a realização de despesas, sendo um segundo adiantamento realizado apenas após entrega dos comprovativos de despesas relativos ao primeiro adiantamento, e assim sucessivamente)³⁴.
 - Os **projectos** definidos em sede dos PAC para TL são elaborados numa lógica de “contra-ciclo” face às orientações internacionais, uma vez que a sua instrução e aprovação pelo IPAD é posterior ao acordo assinado entre os dois Governos.
 - A **análise técnica e da viabilidade financeira** dos projectos é assegurada pelo IPAD após a assinatura dos PAC, entre os representantes do Governo Timorense e do IPAD.

V.1.2. Execução e Acompanhamento

- Regra geral, os projectos incluídos nos PAC de TL não foram instruídos na lógica de apresentação de **objectivos e indicadores**, com vista à avaliação dos resultados obtidos ao longo do projecto.
- No âmbito dos **instrumentos de acompanhamento** instituídos pelo IPAD para a CP com Timor-Leste, foi constatado que:
 - ✓ Os instrumentos disponíveis não se encontram normalizados, em termos de **conteúdo e periodicidade**, entre todas as entidades envolvidas nos projectos incluídos nos PAC;
 - ✓ A produção sistematizada de **relatórios periódicos** de acompanhamento dos projectos em curso (com salvaguarda de histórico) pelo IPAD é inexistente, com excepção da elaboração de pontos de situação numa determinada data (por exemplo, para apoio às visitas de altos representantes do Governo Português a TL). Esta situação prejudica o **acompanhamento** geral dos projectos, realçando o facto de não ser efectuada a salvaguarda de dados históricos ao nível do tratamento diário dos dados (ou com uma periodicidade controlável), perdendo-se assim o acesso futuro aos mesmos (nomeadamente para efeitos de avaliação).
 - ✓ Existe um acompanhamento permanente dos projectos pelos respectivos **coordenadores no terreno**, em articulação com a Embaixada de Portugal em TL;
 - ✓ Quando são detectadas dificuldades na execução dos projectos ou assinalados fracos resultados, não existe evidência da **definição das acções a realizar** para ultrapassar as situações detectadas, com a identificação dos responsáveis envolvidos no projecto e decisão dos prazos de intervenção;
 - ✓ Foram detectadas falhas na identificação das entidades executoras dos projectos, aquando da preparação dos instrumentos de acompanhamento (por exemplo, os projectos financiados pelo MTSS), obrigando ao utilizador das ferramentas de acompanhamento dos PAC (folhas de cálculo / ficheiros em Excel) a **consulta individual das fichas de projecto** ou de outra documentação;

³⁴ A lógica de subsídio já era utilizada por algumas entidades, designadamente o MTSS, permitindo aligeirar constrangimentos na execução dos projectos.

- ✓ O **controlo** dos instrumentos não tem sido correctamente acautelado, uma vez que o IPAD não dispõe dos dados da execução física das acções incluídas no PAC 2004. O IPAD justifica esta situação com base nas constantes mudanças organizacionais e transferências de competências e de responsabilidades entre áreas.
- O **acompanhamento físico e financeiro** dos projectos no terreno difere consoante a entidade envolvida (IPAD ou Ministérios Sectoriais). São de destacar alguns bons exemplos, como o MTSS (acompanhamento rigoroso, com cerca de duas visitas por ano ao terreno), a Embaixada de Portugal em TL (por exemplo, ao nível do acompanhamento dos projectos de formação de professores), o MDN (no que respeita à cooperação técnico-militar) e o ICA (ao nível do apoio à UNTL).
- Em 2006, o IPAD desenvolveu esforços para a implementação de **instrumentos padronizados** aplicáveis a todos os projectos como, por exemplo, o modelo de ficha de projecto e de relatórios de acompanhamento (resultados esperados, objectivos e indicadores). Pretende, deste modo, aumentar a qualidade técnica da monitorização e do processo de avaliação dos resultados.
- No período em análise, a **transmissão de informação** entre unidades orgânicas do IPAD não foi considerada satisfatória, na medida em que não foi verificada a transferência de conhecimento ou de métodos de trabalho entre a DS SCAE e as DS BIL. Um exemplo concreto desta situação é o facto destas áreas não partilharem as ferramentas de monitorização de projectos, na medida do possível, designadamente as fichas de projecto e os relatórios de execução financeira.
- No acompanhamento da execução financeira dos planos, existem factores que colocam em causa a **comparabilidade e análise de evolução dos dados** ao longo do triénio, bem como a **análise da execução dos projectos**, designadamente: (i) o não respeitar a estrutura e designação acordada para os projectos, aquando da negociação entre parceiros, na elaboração dos PAC; (ii) a classificação dos projectos por eixo e sub-eixo ser diferente de ano para ano³⁵.
- No seguimento dos dois pontos anteriores, também se constata algumas situações em que a **informação da execução dos projectos** prestada por parte do IPAD não cruza com a da entidade financiadora.
- Por fim, há que salientar que os actores da cooperação entrevistados têm a **expectativa** de que o IPAD aumente o número de visitas aos projectos com vista a tornar mais eficiente e mais eficaz o acompanhamento e monitorização dos mesmos, bem como a realização das acções necessárias para o seu normal desenvolvimento.

V.2. Critérios de Avaliação

V.2.1. Relevância / Pertinência

(conformidade da intervenção relativamente aos objectivos/necessidades e resultados pretendidos, face aos problemas de desenvolvimento do País)

- A avaliação deste critério está condicionada à partida, uma vez que **não foram definidos os objectivos e os resultados pretendidos** para cada uma das acções previstas nos PIC e PAC em análise, pelo menos assente num modelo sistematizado e de forma quantitativa e temporalizada. Esta é mesmo uma limitação metodológica do sistema PAC / PIC da CP, que pode, como é o caso da colocação de professores Portugueses no terreno, chegar a quantificar meios e objectivos parciais mas não objectivos finais e, assim, não especifica indicadores.
- A título de exemplo, no âmbito da **Reintrodução da Língua Portuguesa** os objectivos/indicadores a considerar poderiam ser, por faixa etária e por região e área de actividade (Administração Pública, Ensino Superior Público, etc.), a percentagem de utilização da LP em períodos sucessivos de três a cinco anos, definindo claramente quando a LP deve ser a língua de uso universal na Administração Pública e no ensino a qualquer nível e quais as responsabilidades específicas de Portugal e do parceiro Timor-Leste na prossecução deste objectivo.

³⁵ A título exemplificativo, apresenta-se o Apoio ao Orçamento de Estado, que no ano de 2004 está classificado no eixo 4 - "Outras Intervenções" e nos restantes anos é enquadrado no eixo 3 - "Apoio ao Desenvolvimento económico e Social" (vide Anexo R - Composição dos Eixos dos PAC 2004-2006).

- Nas actuais condições, as intervenções planeadas ao nível dos PIC e PAC acabam por assumir-se essencialmente como um conjunto de **intenções ou de compromissos**, não existindo mecanismos adequados para medição dos resultados efectivos da intervenção da Cooperação Portuguesa (nas suas diversas componentes).
- Tal não obsta, entretanto, a que seja central a CP no âmbito da cooperação internacional, dada a relevância da CP nos objectivos estratégicos de TL de reintrodução da LP e de construção do Estado com base na matriz civilista.
- O levantamento efectuado no terreno permitiu verificar que as Entidades Timorenses não dispõem de uma metodologia pragmática de identificação de **necessidades prioritárias** para o desenvolvimento sectorial ou nacional, bem como do modo em como estas necessidades se interrelacionam ao nível ministerial (para evitar duplicação ou “canibalização”). Esta situação promove a multiplicidade de pedidos de ajuda ao IPAD, ausente de uma estratégia claramente definida, de algum modo compreensível face ao grau ainda muito rudimentar de desenvolvimento do Estado em TL. No entanto, há que reconhecer que os PIS preparados pelas Entidades Timorenses em Abril de 2006 visam já colmatar esta dificuldade, pois apontam necessidades sectoriais e áreas de intervenção concretas de desenvolvimento para TL. a médio e longo prazo.
- Por outro lado, o exame à Cooperação Portuguesa efectuado pelo **CAD/OCDE**³⁶ concluiu que as prioridades da Cooperação Portuguesa estão na generalidade alinhadas com as presentes no PDN de TL, contudo recomenda que as Entidades Portuguesas considerem a redução da pobreza, estrategicamente, como uma prioridade imediata.
- De facto grande parte da intervenção da Cooperação Portuguesa não incide sobre eixos directamente relacionados com a **redução da pobreza**³⁷. Todavia, dada a relevância dos demais eixos que a CP contempla (Educação e reintrodução da LP e Capacitação Institucional na vertente da instrumentalização jurídica civilista e vertida na LP), a não substituíbilidade prática da CP nesses eixos e as limitações Portuguesas em termos orçamentais e humanos, é natural que a CP menorize a sua intervenção onde é mais facilmente substituível e concentre os seus recursos onde não o é.
- Foi verificada a existência de perspectivas e sensibilidades discrepantes nos diversos interlocutores da cooperação, prevalecendo diferentes graus de adequação das intervenções face às necessidades detectadas:
 - ✓ No **Sector da Justiça** parece ser fundamental apostar mais na Língua Portuguesa, para que de facto seja partilhada por todos, dentro e fora da Administração Pública, sendo ainda necessário arranjar bons tradutores de Português / Tétum e de Tétum / Português. Por outro lado, devia haver mais assessores jurídicos (ou, na sua impossibilidade, repensar a estrutura destas assessorias) para uma melhor filtragem dos documentos que chegam a Conselho de Ministros (quer ao nível da Língua Portuguesa quer ao nível das consistência dos diversos diplomas);
 - ✓ Na **Capacitação Estatal** é sentida a necessidade de mais assessorias técnicas, já que existem inúmeros documentos legais ainda por elaborar. Precisam, também, de observadores internacionais para a validação do processo eleitoral;
 - ✓ Na **Reintrodução da Língua Portuguesa** é necessário investir na implementação e divulgação de métodos pedagógicos centrados no aluno (ao invés da metodologia hoje utilizada e derivada da tradição Indonésia, fortemente autoritária e voltada para a memorização), mas é também essencial aumentar acentuadamente o compromisso de corresponsabilidade das Autoridades de TL, particularmente ao nível da Administração Pública, no planeamento e na execução das acções de formação na LP;
 - ✓ Na área da **Segurança** é vital uma assessoria nas áreas jurídica e de segurança, nomeadamente no Ministério do Interior, para apoio à estruturação da Polícia Nacional de TL.
- Por último, com base no documento da OCDE “*Principles for good international engagement in fragile states*”, é possível relacionar a estratégia da Cooperação Portuguesa com TL com alguns princípios aí expostos,

³⁶ Fonte: OECD Development Assistance Committee, “Peer Review of Portugal”, 2006.

³⁷ Os eixos mais relevantes da CP são a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional.

designadamente a focalização na Capacitação Institucional como principal objectivo e o alinhamento com as prioridades locais e/ou sistemas.

- A CP não trabalha de forma directa e imediata a componente da redução da pobreza em TL (mesmo que os projectos associados ao desenvolvimento económico e social tenham potencialmente resultados na redução da pobreza a médio prazo). Para além disso, existem algumas dificuldades ao nível do planeamento e controlo de resultados mensuráveis a médio / longo prazo nos eixos de intervenção prioritária da CP.
- Todavia, tal não obsta a que se considera que o PIC 2004-2006 e os respectivos PAC, bem como grande parte dos programas e projectos neles incluídos (nomeadamente nos eixos da Educação e Reintrodução da LP e da Capacitação Institucional) são de muito elevada relevância e estão em conformidade com as necessidades de desenvolvimento de TL expressas na sua PDN. De facto, a educação, a Língua Portuguesa e a capacitação do Estado Timorense são determinantes no sucesso da construção do Estado e na afirmação da independência nacional e são entendidos pelos Timorenses como críticos para o seu desenvolvimento, enquanto veículos estratégicos para a criação de condições estruturais no âmbito multidimensional da pobreza, sendo também esse o entendimento da CP (e é exactamente neste aspecto que residem as suas vantagens comparativas na Cooperação para o Desenvolvimento com TL, face a outras cooperações).

V.2.2. Eficiência

(medida em que os recursos – financeiros, técnicos, humanos – são convertidos em resultados de forma mais económica possível)

- A análise dos **recursos financeiros** tem de ser feita sempre a dois níveis: num primeiro nível temos, para o global da CP, recursos inferiores aos comprometidos internacionalmente (nomeadamente no âmbito da União Europeia); num segundo nível os recursos atribuídos à CP são aqueles de que o Estado Português pode dispor face aos seus constrangimentos orçamentais, pelo que se deve olhar estes recursos mais na óptica da eficiência no seu uso do que da sua suficiência.
- Nesta óptica, alguns dos actores da cooperação entrevistados no terreno (como por exemplo o Ministério do Plano e das Finanças, a Escola Portuguesa de Díli e a FUP), bem como dos Ministérios Sectoriais Portugueses, partilham a opinião de que as verbas atribuídas para a cooperação são diminutas, condicionando o número de acções a executar e mesmo o número de missões que poderão deslocar-se ao terreno.
- Todavia, e porque quaisquer recursos seriam sempre insuficientes face ao volume de necessidades Timorenses, há que reconhecer que as dificuldades residem menos nas disponibilidades orçamentais e mais na libertação atempada em função dos compromissos assumidos, bem como nalguma falta de sinergias na utilização dos meios humanos disponíveis no terreno.
- Actualmente, é perceptível que alguns projectos em TL contribuem para a lógica de **redução de custos** ao nível da utilização das novas tecnologias de comunicação à distância no âmbito do ensino e formação. No entanto, os interlocutores do processo de avaliação compartilham a ideia de que é possível serem envidados mais esforços para a execução de **actividades transversais aos diversos actores** (ou seja, de modo concertado e com a utilização de serviços / meios partilhados): Exemplos desta situação são o apoio técnico e as assessorias definidas no eixo de Capacitação Institucional e, também, a possibilidade ainda não explorada de utilização das competências dos professores Portugueses na UNTL no apoio a actividades afins da sua especialização profissional, a nível de assessorias nos projectos disseminados no terreno.
- Entretanto, a **articulação entre projectos** é limitada em matéria financeira, uma vez que cada projecto/acção dispõe de um envelope financeiro próprio e não existe autonomia de decisão no terreno (que responda de forma oportuna) para eventuais reafectações de verbas consoante as necessidades e prioridades detectadas.
- A **inexistência de verbas** ou o **atraso na sua disponibilização**, ainda que representem casos esporádicos, prejudicam o normal desenvolvimento das actividades nos termos planeados para os projectos em causa. Estas situações condicionam as operações e a logística necessária e aumentam as despesas em reajustamentos não

previstos (são exemplos desta situação, nomeadamente em termos da disponibilização tardia de saldos transitados, os projectos de Apoio ao Aeroporto de Díli, a EPD e o GERTiL). É de ressaltar que a disponibilização de verbas está enquadrada num **modelo burocrático**, onde os projectos plurianuais dependem de aprovação anual das verbas (PAC) e os saldos transitados de projectos já aprovados têm que ser autorizados pelo Secretário de Estado do MNE de Portugal e pelo MF.

- Um problema grave da gestão dos recursos financeiros está relacionado com o facto do IPAD não dispor de **autonomia financeira**, estando dependente de trâmites processuais burocráticos e morosos.
- As intervenções que absorvem os **maiores recursos financeiros** da Cooperação Portuguesa relacionam-se com a Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional, que respeitam essencialmente a vencimentos de professores Portugueses e de assessores colocados no terreno. Ora, se bem que estes são traduzidos em resultados concretos, a percepção generalizada pelos actores da cooperação no terreno é de que o número de professores e de assessores está aquém das necessidades reais: a insuficiência de professores teve uma solução adequada (pelo menos parcialmente) com a mudança de estratégia entretanto operada (alteração de ênfase do ensino directo às crianças para a formação de professores) e a questão das assessorias pode ser melhor trabalhada com uma mudança no modelo de organização destas assessorias.
- Assim, a **correção estratégica** da Cooperação Portuguesa neste eixo consistiu na transferência da intervenção na formação de alunos na Língua Portuguesa (com o recursos a bolsas de estudo em Portugal) para a formação de professores de Língua Portuguesa (a executar no terreno), sendo previsível melhores resultados com uma maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis.
- Não se verificou a existência de **estudos sectoriais especializados**, quer por parte das Entidades Portuguesas (IPAD ou Ministérios Sectoriais) quer por parte das Entidades Timorenses (Ministérios Sectoriais), que suportem a construção e a gestão dos processos de cooperação nos sectores-chave (mas de um modo muito especial no eixo do desenvolvimento económico e social) e que, por sua vez, permitam o planeamento mais adequado com vista a uma melhor utilização dos recursos disponíveis ou a disponibilizar.
- Uma limitação do sistema de Cooperação Português em TL é a escassez de **recursos humanos**, pelo que se adiantam as seguintes constatações:
 - ✓ De 2003 a Junho de 2006, o IPAD foi administrado por três Presidentes e sofreu alterações orgânicas e funcionais, que se reflectiu directamente no processo de análise e acompanhamento dos projectos. As constantes reestruturações organizacionais do IPAD e a rotatividade dos quadros técnicos, afectam a consolidação dos conhecimentos e o desenvolvimento de ferramentas apropriadas. Esta constatação é partilhada pelos parceiros Timorenses;
 - ✓ O levantamento realizado permitiu identificar junto dos respectivos intervenientes determinadas insuficiências ao nível dos recursos humanos, que podem conduzir à suspensão de actividades ou ao seu desenvolvimento de forma menos eficiente (por exemplo, na FUP, nas alfândegas, no Ministério da Justiça Timorense ou na RTTL);
 - ✓ A estrutura humana da Embaixada Portuguesa para a cooperação, pese embora a sua dedicação e qualidade, não tem demonstrado dispor de condições para dar resposta adequada às solicitações colocadas pelos múltiplos actores presentes no terreno e para acompanhamento das acções em curso, além das funções diplomáticas que normalmente detêm, sendo visível que as suas maiores limitações derivam da falta de poder de decisão e da dependência de Lisboa para a resolução de questões que deveriam ter solução local e imediata;
 - ✓ É verificada, também, a existência de dificuldades na contratação de assessores especializados, de juizes, de defensores públicos, etc. De acordo com o Tribunal de Recurso de TL, a Cooperação Portuguesa tem dificuldade em disponibilizar juizes, uma vez que é necessário a autorização do Conselho de Juizes, ainda estando à espera de despacho para 'libertar' oficiais de justiça já seleccionados. Há, igualmente, grande

dificuldade na contratação de professores universitários com experiência, dada a reduzida remuneração oferecida (aliás também constatada na área jurídica);

- ✓ Alguns dos intervenientes entrevistados têm a percepção de que os recursos Portugueses na área da educação seriam mais eficientes se existisse, previamente, um melhor conhecimento da língua Tétum e do contexto político, económico e social de Timor-Leste, com vista a uma melhor integração. Desde 2006, contudo, o IPAD disponibiliza aos agentes da cooperação de uma pasta com conteúdos específicos sobre a situação do País, aquando da sua deslocação para TL (o que, sendo insuficiente, constitui um evidente progresso);
- ✓ No caso específico dos professores Timorenses é aferida a necessidade de actualização curricular e de formação em metodologias pedagógicas activas, com vista a um aumento da qualidade do ensino. Por outro lado, na UNTL foi verificada a necessidade de professores visitantes (formadores de jovens professores) com disponibilidade para intervir em outras frentes da cooperação, se necessário.
- Do ponto de vista Timorense também existem dificuldades que afectam a eficiência da CP, neste caso devidas às **debilidades institucionais** do País, quer ao fraco nível da qualificação dos seus recursos humanos quer ao nível da estrutura organizativa. De uma forma geral, os Ministérios Timorenses não dispõem de procedimentos, de metodologias ou de conhecimentos técnicos necessários para a adequada gestão dos seus dossiers, necessitando de mais assessorias especializadas.
- De acordo com o levantamento efectuado, existem necessidades prementes de **recursos físicos** ao nível da Cooperação Portuguesa, sendo de destacar as seguintes situações:
 - ✓ A FUP indica que não dispõe de um autocarro para visitas de campo com os alunos, o que condiciona a normal leccionação de algumas disciplinas, e informa que esteve seis meses para conseguir um contrato *renting* para uma fotocopiadora;
 - ✓ A Escola Portuguesa de Díli teve um ano de 2006 complicado, sem viatura própria para o transporte de professores para a Escola, dependendo de terceiros;
 - ✓ De acordo com o INDE, os responsáveis pelo desenho e financiamento dos projectos deviam possuir um profundo conhecimento da realidade do País em causa, quer através de visitas quer através de estudos sectoriais, para uma mais eficiente utilização das verbas e dos recursos;
 - ✓ A Embaixada de Portugal em TL não identifica necessidades de recursos físicos para a cooperação, contudo foi apurado que no período em análise foram sujeitos a algumas dificuldades na obtenção atempada de recursos solicitados, essenciais para o acompanhamento dos projectos (por exemplo, a aquisição de viaturas).
- Considerando que o total dos valores orçamentados nos PAC 2004, 2005 e 2006 ultrapassaram em cerca de 69% os valores previstos para a CP com TL em sede de PIC pode ser entendido que não houve um adequado planeamento aquando da negociação do PIC. Todavia, as necessidades de TL podem explicar esta diferença.
- Há eficiência na utilização dos recursos, financeiros e humanos, em alguns aspectos, mas não há tão boa eficiência noutros. Como não temos a definição de objectivos, não podemos avaliar a adequação dos recursos aos objectivos propostos, mas podemos sempre fazer uma análise essencialmente qualitativa, para o que vamos considerar um conjunto de variáveis:
- ✓ A taxa de realização financeira foi bastante razoável no triénio em análise, sendo que para alguns projectos estruturantes os recursos parecem estar dentro das previsões ou ter um impacto apreciável. A título de exemplo, é de salientar o número de professores no terreno, os diversos diplomas legais a serem produzidos pelos assessores Portugueses e algumas áreas da governação Timorense a apresentarem resultados visíveis e reconhecidos (tais como, alfândegas, burocracia do Ministério da Administração Estatal, GNR).

- ✓ Há falhas de eficiência, como os atrasos no arranque ou na continuidade de alguns projectos por demoras na libertação de verbas (nomeadamente quando se trata de saldos transitados), redução da eficiência das intervenções da CP por atraso ou mesmo falta de recursos humanos previstos e acordados (por exemplo, técnicos alfandegários, assessores jurídicos, juízes e outros funcionários da justiça).
- A eficiência global da CP é prejudicada claramente pela falta de poder de decisão na Embaixada de Portugal em TL e pelo grande alongamento dos circuitos, além de dificuldades de comunicação e muitas vezes resultantes da instabilidade directiva do IPAD.

V.2.3. Eficácia

(medida segundo a qual os objectivos da intervenção de desenvolvimento foram atingidos ou se espera que sejam alcançados)

- A análise deste critério está condicionada pelo facto dos responsáveis pela concepção de grande parte dos projectos não terem definido **objectivos específicos a alcançar** por cada uma das acções, de forma mensurável e assentes em indicadores concretos, com vista ao acompanhamento dos projectos e à comparação com os resultados alcançados.
- Como não foram estipulados indicadores e resultados a medir, também não foram implementadas práticas de monitorização sistemática do desenvolvimento das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar. O que se averiguou foi a **elaboração pontual** de relatórios de actividades por parte de alguns coordenadores de projecto ou a preparação de ficheiros com pontos de situação num determinado momento, não sendo possível a sua apreciação crítica face aos objectivos e resultados previstos.
- Foi constatado que a maioria dos projectos, inscritos nos PIC e PAC acordados com Timor-Leste para o período 2004-2006, possuem uma natureza **plurianual** (educação e reintrodução da LP, apoio ao desenvolvimento rural de Timor-Leste, capacitação institucional, apoio ao emprego e ao desenvolvimento sócio-comunitário, cooperação técnico-militar, etc.), contudo são planeados de forma genérica e desprovidos de uma calendarização específica.
- De facto, os projectos referidos no ponto anterior não especificam um **limite temporal** para a sua execução, pelo que podem prolongar-se sem a devida análise da sua eficácia. Por outro lado, a dificuldade em disponibilizar oportunamente **verbas**, associada ao sistema burocrático em vigor, permite prever o **bloqueio de actividades** e a redução do respectivo período de execução, condicionando logo à partida a eficácia da sua execução.
- Não há uma correspondência explícita entre os projectos incluídos nos PAC e os **ODM**, bem como no que respeita aos eixos prioritários definidos no PIC. Foi apurado que o PIC acordado para TL identifica as prioridades e objectivos definidos no PDN de Timor-Leste, mas não contém qualquer referência directa aos ODM.
- O Banco Mundial considera³⁸ que TL tem conseguido progressos em relação aos **ODM**, nomeadamente na educação e na saúde. Contudo, também refere que não são verificados progressos relevantes na redução da pobreza, sendo aferido inclusive aumento do desemprego e fraco dinamismo do tecido económico, e que a capacidade institucional de TL continua fraca. Isto obriga aos parceiros da cooperação a **um maior esforço** para cumprir com o requisito 'eficácia' na sua actuação.
- Salvo raras excepções (intervenções do MTSS, programa de reintrodução da LP, programa de Cooperação Técnico-Militar e projectos do ICA e de ONGD, por exemplo) não são definidos **objectivos específicos** a alcançar para cada projecto ou acção a desenvolver, que sejam mensuráveis e suportados por indicadores concretos, pelo que não é possível analisar com rigor o grau de prossecução dos objectivos pretendidos da CP.
- As **taxas de execução financeira são elevadas** em TL, na medida em que se trata sobretudo de despesas com remunerações de professores e de assessores expatriados para esse território. Isto pode ser indicador da eficácia da

³⁸ Fonte: "Documento Informativo para a Reunião de Timor-Leste com os Parceiros de Desenvolvimento – 3 e 4 de Abril de 2006", do Banco Mundial.

intervenção da Cooperação Portuguesa, embora apenas em termos de realização das actividades previstas nos projectos e não ao nível da consecução de objectivos específicos.

- A realização de entrevistas no terreno com os principais actores da cooperação permitiu as seguintes observações:
 - ✓ É reconhecido que a intervenção Portuguesa nos programas de Reintrodução da Língua Portuguesa e de Capacitação Institucional necessita de ser reforçada, sendo fundamental um maior esforço por parte de Portugal e por parte dos próprios beneficiários. Contudo, foi constatado que os resultados atingidos são de difícil medição, uma vez que se trata basicamente de transferência de conhecimento (ensino da Língua Portuguesa e assessorias técnicas), embora seja possível a utilização de indicadores de resultados tais como a taxa de utilização da Língua Portuguesa;
 - ✓ Os actores da cooperação entrevistados têm a expectativa de que o IPAD aumente o número de visitas aos projectos com vista a tornar mais eficiente e mais eficaz o acompanhamento e monitorização dos mesmos, bem como a realização das acções necessárias ao seu normal desenvolvimento;
 - ✓ Portugal não aproveita o espaço de oportunidades que lhe confere a ligação cultural a Timor-Leste e o domínio da Língua Portuguesa para colocar técnicos Portugueses qualificados em agências multilaterais, para trabalhar no terreno.
- O **papel de Portugal** é percebido no terreno como sendo uma cooperação focada em eixos de intervenção que não poderão ser desenvolvidos de modo eficaz por outras cooperações, designadamente a Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional (assente num sistema jurídico de matriz civilista), delegando necessidades prioritárias de desenvolvimento e de redução de pobreza para o âmbito da actuação de outras cooperações (bi ou multilaterais).
- A **avaliação da eficácia** é dificultada pelo facto do PIC, dos PAC e da maioria dos programas / projectos não definirem objectivos e metas mensuráveis e calendarizadas, tendo por base indicadores de medição apropriados. Os programas e projectos que apresentam objectivos específicos (programa de educação e reintrodução da LP e projectos do MTSS, por exemplo) são considerados eficazes, pois na generalidade atingiram os objectivos a que se propuseram ou é esperado ainda que os venham a atingir, embora ainda possam ser introduzidas algumas melhorias (nomeadamente ao nível da reintrodução da LP). Para os demais programas e projectos são visíveis alguns resultados imediatos (*vide* V.2.4.), mas não se consegue discernir da sua eficácia, dado não ser possível avaliar em concreto se são esses os resultados pretendidos.

V.2.4. Resultados

(efeitos que uma intervenção alcançará ou alcançou no terreno, no curto e no médio prazo)

- A **avaliação dos resultados alcançados** pela Cooperação Portuguesa com Timor-Leste, os quais são apresentados com maior detalhe no capítulo IV.3 - Eixos Prioritários, é efectuada sem recurso a uma metodologia concreta, uma vez que:
 - ✓ Grande parte dos projectos não está vinculada a objectivos e indicadores específicos, o que dificulta a análise dos respectivos efeitos e resultados;
 - ✓ Sem a definição das metas a alcançar, a análise de resultados dos dados obtidos do terreno (por exemplo, número de assessores ou de professores expatriados, número de alunos, número e horas de acções de formação, quantidade de currículos pedagógicos criados, magistrados formados, etc.) tem consequências meramente estatísticas;
 - ✓ Os resultados obtidos no terreno são medidos através da realização de missões por actores Portugueses e da sua percepção dos impactos no território.

- É esperado, por outro lado, que alguns dos projectos da CP apenas tenham resultados concretos e mensuráveis a **médio ou longo prazo**, dado implicarem na criação de estruturas governativas e na capacitação de pessoas, o que dificulta a análise crítica deste critério no presente momento.
- Os Serviços do IPAD na **Embaixada de Portugal em TL** têm a função de monitorizar a execução dos projectos da CP e recolher os resultados alcançados, quer sejam da responsabilidade de Ministérios e Entidades Públicas, quer sejam conduzidos pelas ONGD. No entanto, são patentes as dificuldades que esses Serviços encontram, dada a dispersão dos sistemas de report, a ausência de objectivos definidos e a falta de indicadores.
- Assim, a avaliação dos resultados alcançados (ou previsíveis de alcançar) varia consoante a intervenção da CP e, também, em função dos mecanismos de acompanhamento, sendo possível destacar as seguintes situações:
 - ✓ O programa de **Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa** está a atingir alguns resultados, embora alguns Ministérios Sectoriais Timorenses questionem a lentidão da aprendizagem da Língua Portuguesa. De acordo com o planeamento, está prevista a introdução completa da LP em todos os níveis de ensino (incluindo o ensino superior) até 2011, além da capacitação do próprio sistema de ensino (numa lógica de formação de formadores);
 - ✓ Os próprios Ministérios de TL reconhecem que não tem sido satisfatória a sua disponibilidade (dos seus funcionários) para a formação em LP;
 - ✓ Alguns organismos multilaterais questionam também os resultados alcançados e expressam a opinião de que Portugal deve avaliar este programa, os seus resultados, repensar a estratégia de implementação, e estabelecer instrumentos de medição;
 - ✓ Os projectos do **ICA** são também indicados pelos seus bons resultados, designadamente em termos do Centro de Língua Portuguesa e do apoio à UNTL nas licenciaturas em Português;
 - ✓ O apoio realizado em termos de **bolsas de estudo** de alunos Timorenses em Portugal é reconhecido como um caso de insucesso (embora a orientação de muitos alunos do ensino superior para o profissional se tenha relevado mais eficaz);
 - ✓ A **Escola Portuguesa de Díli** refere que os resultados que estão a alcançar são bastante satisfatórios; contudo, estando a trabalhar numa lógica de ciclo, até ao 9º ano, só nessa altura se pode concretamente validar os resultados;
- No que respeita à **Reintrodução da Língua Portuguesa**, entrevistados partilham a percepção de que esta poderia apresentar melhores resultados, existindo diversos factores que conduzem a essa opinião, como por exemplo:
 - ✓ Dificuldade em seleccionar bons docentes Portugueses para trabalharem em Timor-Leste (o valor do vencimento é pouco aliciante);
 - ✓ Falta de conhecimento da língua Tétum e da forma como está organizado Timor-Leste por parte dos professores Portugueses;
 - ✓ Lacuna na preparação pedagógica e actualização curricular dos professores Timorenses;
 - ✓ Reduzida consciencialização dos Timorenses em geral para a Língua Portuguesa e atitude passiva por parte de diversos Ministérios em relação aos resultados insatisfatórios obtidos pelos seus funcionários, com casos de paralisia das acções de formação;
 - ✓ Falta de capacidade de absorção dos novos alunos pela UNTL (que acabam por optar pelo ensino privado em Indonésio);
 - ✓ Dificuldade da maioria da comunidade internacional em trabalhar em Língua Portuguesa;
 - ✓ Insuficiente número de acções de formação no ensino da Língua Portuguesa, designadamente nos Ministérios Sectoriais Timorenses, para corresponder às reais necessidades e para uma maior consciencialização.

- O eixo de **Capacitação Institucional** é essencial para Timor-Leste na condição actual de 'Estado Frágil', contudo existem dificuldades na medição do impacto concreto obtido com a intervenção Portuguesa. Por outro lado, podemos apontar algumas situações que condicionam a obtenção de melhores resultados:
 - ✓ **Insuficiente número de assessores** especializados nos diversos Ministérios Sectoriais, bem como de juízes, procuradores e defensores públicos, de acordo com as entrevistas realizadas no terreno. Deve ser tida em consideração que as limitações orçamentais Portuguesas talvez não permitam um incremento compatível com as necessidades reais de Timor-Leste no número de assessores, nomeadamente na área jurídica, pelo que talvez se justifique o repensar da dispersão destas assessorias e concentrá-las, pelo menos em parte, junto ao Gabinete do Primeiro Ministro e ao Ministro da Justiça;
 - ✓ Incongruência na utilização dos assessores Portugueses disponibilizados, em funções meramente operacionais, face ao previsto pelo programa de Capacitação Institucional;
 - ✓ **Multiplicidade de assessorias** de diversas nacionalidades existentes nos organismos públicos, com um papel relevante na capacitação institucional e na construção do sistema jurídico de Timor-Leste, mas com métodos de trabalho diferentes e concepções de Estado distintos;
 - ✓ Forte **necessidade de domínio da Língua Portuguesa e de Tétum**, por parte dos recursos humanos ligados a este eixo;
 - ✓ Pouco domínio da Língua Portuguesa pela maioria dos funcionários públicos Timorenses, dificultando a comunicação e a transferência de conhecimento;
- O eixo de **Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social** abarca diversos projectos com naturezas diferentes, em que os resultados a alcançar podem ser distintos para cada um deles. No entanto, em termos gerais, os resultados previstos para esses projectos são mais localizados, mais visíveis e por isso mais quantificáveis. Esta opinião é justificada, em parte, pelo facto destes projectos apontarem para uma população alvo mais restrita, pelo que conseguem obter resultados práticos junto desses beneficiários. Como exemplo, nas áreas de apoio social, formação profissional e desenvolvimento comunitário podemos apontar os projectos PADRTL e CNEFP (*vide* capítulo IV.3 - Eixos Prioritários).
- Ainda no eixo de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social, também é de salientar o trabalho desenvolvido pela **ONGD INDE** no âmbito da reconstrução do antigo mercado de Lautém (pensado como futuro centro comunitário, para comércio, biblioteca, sala de formação e quiosque, sendo que o financiamento incluiu a obra e a formação à associação que ficará responsável pela gestão do espaço, logística, etc) e pela **ONGD LD** ao nível da educação, capacitação técnica e promoção social em TL (que inclui a estruturação, no Centro de Juventude Padre António Vieira, de uma unidade de serviços de formação e de apoio ao desenvolvimento de negócios e promoção de actividades variadas, que estimulem a aprendizagem da LP, e a capacitação de professores ao nível pedagógico).
- Contudo, é entendimento de alguns interlocutores consultados que a CP dispõe de **pouca visibilidade** em TL, nomeadamente em termos comparativos com outras cooperações bilaterais. A percepção geral é a de que os projectos que desenvolve resultam em poucos efeitos no dia-a-dia da população ou na melhoria da sua condição de vida. No entanto, também se reconhece que os principais eixos onde a CP aposta com maior veemência (Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional) são áreas onde a visibilidade é mais difícil.
- De uma forma geral, foram alcançados resultados positivos derivados da execução do PIC 2004-2006 com TL, dos respectivos PAC e projectos e programas. Os resultados são diversificados e merecem um olhar mais atento:
 - ✓ Na Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa os resultados são de difícil quantificação e serão, eminentemente, de médio e longo prazo, sendo que são estrategicamente centrais para Timor-Leste.
 - ✓ No eixo de Capacitação Institucional os resultados são desiguais, com assessorias algo dispersas na execução de tarefas rotineiras, mas com resultados palpáveis e essenciais na produção de diplomas

legais e na depuração de outros diplomas antes da sua apresentação para decisão. Os resultados são reconhecidamente bons nas alfândegas.

- ✓ No eixo de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social os resultados são mais fáceis de observar, mesmo que sem indicadores para os podermos medir com rigor. Todavia, há resultados francamente positivos, com algum impacto localizado mas com reduzida expressão, dada a escassez de meios e a relativa dispersão geográfica e temática, face à vastidão de problemas de Timor-Leste.

V.2.5. Sustentabilidade

(medida em que as actividades e benefícios da Cooperação Portuguesa com TL têm continuidade no futuro, são perenes)

- É fundamental que a sustentabilidade seja assimilada nos projectos de cooperação desde o respectivo 'desenho', uma vez que é capital a transferência da sua gestão e coordenação para os actores locais, sendo necessário para esse efeito a sua apropriação.
- O exame realizado pelo **CAD** descreve a importância da **transferência da gestão** dos projectos para as Entidades Locais, assegurando a sua apropriação e sustentabilidade. Sugere, também, que Portugal deve, por um lado, providenciar competências não existentes no País (o que vem vindo a acontecer através do eixo **reforço da capacitação institucional**) e, por outro, utilizar metodologias capazes de criar capacidades internas sustentáveis a esse nível.
- No que respeita à sustentabilidade, um dos eixos onde ela não apenas apresenta maior relevo como é mesmo condição *sine qua non* de sucesso é o da **Capacitação Institucional** (no PAC 2006 os projectos incluídos neste eixo tinham um peso de cerca de 20% dos valores totais). Contudo, é necessário especificar os conteúdos funcionais e responsabilidades de cada uma das assessorias técnicas disponibilizadas, com vista a certificar o seu efectivo papel no terreno, a assegurar sustentabilidade e a evitar a sua utilização como mero prestador de serviço.
- No que respeita ao eixo de **Educação e Apoio à Reintrodução da Língua Portuguesa** são observadas as seguintes situações:
 - ✓ Na opinião generalizada dos entrevistados, ainda não existe sustentabilidade ao nível das acções de formação de professores, uma vez que Timor-Leste ainda não dispõe de formadores locais em número significativo (a UNTL começa a apresentar os primeiros diplomados com as necessárias competências) e de condições para assegurar o pagamento dos respectivos vencimentos;
 - ✓ O número de professores Portugueses no território é substancial, com vista a assegurar o funcionamento de escolas Timorenses nos diversos distritos;
 - ✓ A formação de professores e o ensino de crianças do primeiro ciclo são a componente principal deste eixo, logo a sustentabilidade nesta matéria deve ser percebida numa lógica de consecução a longo prazo;
 - ✓ O aumento da população-alvo implica, a curto prazo, no aumento do número de professores necessários. O programa para este eixo prevê esse aumento, mas também informa sobre a improrrogável redução de professores Portugueses no terreno, a efectuar de forma gradual para preparar a saída e possibilitar a continuidade da acção com meios próprios.
- Dois **pontos fortes** verificados na actuação da Cooperação Portuguesa no âmbito da sustentabilidade da sua actuação, são: (i) o forte compromisso que Portugal assume para o futuro com as Entidades de Timor-Leste; (ii) o esforço efectuado no envolvimento dos beneficiários locais (população alvo, chefes de suco, chefes de aldeia, recém-licenciados, etc.) na execução dos próprios projectos (como exemplo, o PADRTL, o CNEFP, etc.) promovendo a sua capacitação para o futuro.

- Contudo, o conturbado contexto social actual de Timor-Leste, as graves falhas ao nível das **infra-estruturas económicas e dos equipamentos sociais**, bem como ao nível das **competências técnicas dos recursos humanos**, condicionam a sustentabilidade das acções de cooperação.
- No que respeita à forma de funcionamento das **ONGD** em Timor-Leste, esta é caracterizada da seguinte forma:
 - ✓ Envolvimento dos beneficiários directos, ou de ONGD locais, nas acções em curso e execução de projectos mais orientados para o desenvolvimento económico e comunitário, com vista à sua apropriação;
 - ✓ Âmbito de actuação muito restringido (geográfica e sectorialmente), caracterizado pela obtenção de efeitos imediatos e com um grande sentido de apropriação;
 - ✓ Estruturas no terreno que permitem uma melhor utilização dos recursos, atendendo à distância geográfica que separa Portugal de TL, e mais proximidade para com as populações locais, permitindo a identificação clara das necessidades³⁹;
 - ✓ Articulação positiva com outras estruturas da sociedade civil (por exemplo, instituições religiosas), na medida em que estas constituem bons suportes para a continuidade dos projectos, já que estão em permanência no terreno e trabalham próximas da comunidade local.
- Foi reconhecido que a **atribuição de bolsas** a Timorenses para formação em Portugal, nos moldes em que funciona actualmente, coloca em causa qualquer tipo de sustentabilidade. A justificação para esta observação é o facto de existirem sérias dificuldades em assegurar o retorno de bolseiros para Timor-Leste, que preferem permanecer num País que lhes proporciona melhores condições de vida. Muito embora se verifique que existe uma cláusula que os obriga a regressar, o Governo Português não tem mecanismos adequados para a accionar.
- A **capacidade de gerar receitas** no desenvolvimento dos próprios projectos e acções de cooperação, tal como acontece com determinados projectos do MTSS (por exemplo, o projecto de desenvolvimento sócio-comunitário em comunidades abrangidas pelas “Casas Abertas” ou o CNEFP), é considerada uma alavanca eficaz e fundamental para a sua perpetuidade.
- Das entrevistas e de outras ilações recolhidas no terreno pudemos retirar ainda as seguintes perspectivas:
 - ✓ Para existir sustentabilidade é necessária a definição de objectivos realistas, trabalhar o País com aquilo que ele tem para oferecer, salvaguardar as questões étnicas, e apostar em muito envolvimento e compromisso;
 - ✓ O projecto da FUP só faz sentido se houver sustentabilidade, o que ainda não se está a verificar. A razão para esta situação está relacionada com a falta de professores universitários Timorenses devidamente qualificados, designadamente com os graus de mestrado ou doutoramento em universidades Portuguesas;
 - ✓ No **CNEFP**, a apropriação que se avizinha pelo Ministério do Trabalho e Reinserção Comunitária Timorense já é resultado da existência de capacidade interna, o qual fica com a responsabilidade de gestão orçamental bem como operacional e logística (isto apesar do atraso provocado pelos conflitos de Abril / Maio de 2006).
- A CP com TL não pode deixar de ser sustentável, pois tal fracasso teria sérias consequências para o País receptor. Trata-se, assim, menos de criticar eventuais faltas de sustentabilidade do que de introduzir as alterações que se façam necessárias. A CP com TL, no âmbito do PIC 2004-2006, pretende trabalhar a sustentabilidade fundamentalmente ao nível do desenvolvimento de competências dos recursos humanos Timorenses, considerando a educação, a formação e a capacitação institucional, além do desenvolvimento económico e social, pilares cruciais para a auto-sustentação no futuro. Contudo, um horizonte temporal de três anos é reduzido para se conseguirem desenvolvimentos significativos e irreversíveis em muitas destas áreas, pelo que a CP com TL não apresenta ainda as condições ideais de sustentabilidade e apropriação

³⁹ Por exemplo, o produto final do projecto “Turismo Ético em Tutuala” será definido pela população local (com apoio de uma ONGD local - ABURAS), que ficará com a gestão integral do mesmo, ou o projecto desenvolvido pela ONGD CIC-Portugal na Fundação São José, visando a construção das bases para a criação de ONGD locais.

pelos Timorenses, sendo necessário continuar a apostar nessas áreas por mais alguns anos (conforme previsto, por exemplo, no programa de educação e reintrodução da LP).

- No eixo da Educação e da Reintrodução da Língua Portuguesa a sustentabilidade verificar-se-á quando Timor tiver capacidade para preparar os seus próprios professores, em todas as áreas, com perfeito domínio da LP, mas também quando a LP for a língua franca pelo menos ao nível da Administração Pública e das principais actividades económicas. A CP está no bom caminho, havendo já professores Timorenses formados na LP, mas na Administração Pública a sustentabilidade da reintrodução da LP não está assegurada.
- Na Capacitação Institucional há documentos legais da maior importância já aprovados e em vigor e outros em trâmite relativamente avançado. Todavia, a sustentabilidade não pode ser restringida só a este domínio, tem de ser medida na autonomia do Estado e na sua capacidade de se desenvolver pelos seus próprios meios e, neste sentido, e dadas as incontornáveis limitações de TL na disponibilidade de quadros próprios e na sua capacidade de os criar, a sustentabilidade está ainda distante – terá papel de relevo, neste aspecto, a formação de juristas na UNTL.
- No que respeita ao eixo do Desenvolvimento Económico e Social, os projectos são de pequena dimensão e de abrangência local, mas que, mesmo com essas restrições, têm potencial de sustentabilidade, dada a sua capacidade de geração de receitas e de disseminação de *know how*.

V.3. “3 C”

V.3.1. Coerência

(adequação entre a política de Cooperação Portuguesa e as políticas Timorenses relacionadas com os sectores em causa)

- As orientações estratégicas para o desenvolvimento de TL estão delineadas no seu **PDN** (documento de Maio de 2002). Contudo, as Autoridades Timorenses consideraram que as acções aí previstas não foram priorizadas de forma adequada, pelo que foi preparado um segundo documento (Guia do Plano, de Abril de 2003) onde se apresenta a **priorização das actividades** a desenvolver, a respectiva orçamentação e atribuição de responsáveis pela sua implementação. Entretanto, em Abril de 2006 também foram concluídos os PIS, que contêm as políticas, os objectivos e os planos de desenvolvimento para cada um dos sectores-chave da economia.
- A Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, que aprova o documento «Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa», dita as novas **linhas de orientação estratégica** da Cooperação Portuguesa e visa a coerência das políticas nacionais e sectoriais para o desenvolvimento (em matéria de cooperação), adaptadas também às políticas, necessidades e objectivos de desenvolvimento dos Países Parceiros.
- Para o período em análise, a política de Cooperação Portuguesa para TL foi operacionalizada através dos PIC e PAC 2004-2006, acordados entre os respectivos Governos, tendo como base fundamental as solicitações apresentadas pela parte Timorense.
- Fazendo a correspondência entre as frentes estratégicas identificadas no PDN com os eixos prioritários estabelecidos nos PAC, é verificado que **Portugal concede especial atenção** (isto é, de modo mais direccionado e mais relevante) às seguintes frentes estratégicas (conforme apresentadas no PDN):
 - ✓ Desenvolvimento da língua e da comunicação, para facilitação do processo de transição para as novas línguas oficiais, de forma mais eficiente, e redução dos problemas de comunicação;
 - ✓ Desenvolvimento dos recursos humanos existentes no território na área de governação, no sector privado e na sociedade civil, permitindo uma melhor gestão do País;
 - ✓ Redução da pobreza, com o objectivo de ajudar o grande número de pobres a ajudar-se a si próprios e reduzir a dimensão da pobreza existente;

- ✓ Promoção e/ou estímulo e ajuda a terceiros, com vista a proporcionar o acesso aos serviços sociais básicos (educação e saúde) pela população menos favorecida em termos razoáveis;
 - ✓ Delegação de poder na população menos favorecida e em grupos vulneráveis através do método de participação popular em processos de tomada de decisão e de gestão do desenvolvimento nas suas próprias aldeias, sucos, postos, distritos e do País (nomeadamente em termos de apoio aos processos eleitorais);
 - ✓ Transformação da produção agrícola de subsistência numa economia de mercado, promovendo a especialização e o aumento das exportações.
- Por outro lado, **embora tenha sido verificada a existência de alguns projectos**, considera-se que **não são vectores capitais** da Cooperação Portuguesa com TL as seguintes frentes estratégicas:
- ✓ Melhoria da produtividade e da modernização da produção, através da introdução de tecnologias e práticas adequadas, reduzindo o risco e modernizando os processos de produção;
 - ✓ Criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento do sector privado, gerando empregos e crescimento económico;
 - ✓ Criação de um ambiente sustentável que gere oportunidades à participação económica da população menos favorecida, melhorando a sua produtividade e aumentando os seus rendimentos;
 - ✓ Promoção da igualdade de género e *empowerment* das mulheres, melhorando a sua posição na qualidade de agentes económicos e sociais;
 - ✓ Eficiente gestão das contas públicas, promovendo a boa governação e atraindo ajudas adequadas de Países Parceiros;
 - ✓ Administração sustentável das receitas provenientes da exploração de petróleo e de gás, para benefício da actual e futura geração Timorense;
 - ✓ Certificação da segurança de pessoas e de bens, e protecção contra conflitos ou desastres imprevistos (vulnerabilidade), incluindo a segurança da alimentação ao nível familiar e nacional.
- O PIC 2004-2006 para TL estabelece que o sector da saúde não é uma área de intervenção prioritária da Cooperação Portuguesa, contudo é constatado que os respectivos PAC incorporam projectos diversos nessa área de intervenção, com valores totais a rondar os 1.117.000 euros (cerca de 1,3% do valor total inscritos nos PAC para esse período). Como exemplo, é de referir os projectos 'Saúde Escolar em Baucau' (ONGD CIC-Portugal) e 'Prevenir é Crescer - Apoio ao Programa Ampliado de Imunização' (ONGD MDM) (*vide* Anexo Q - Relação dos Projectos dos PAC).
- Existe, também, a percepção de que a política global da Cooperação Portuguesa com Timor-Leste assenta as suas **intervensões nos domínios mais relacionados com as suas vantagens comparativas**, designadamente as seguintes:
- ✓ Domínio da Língua Portuguesa;
 - ✓ Sistema legal baseado nos mesmos princípios nos dois Países (sistema jurídico civilista);
 - ✓ Contexto histórico entre os dois Países e consequentes transferências culturais e sociais;
 - ✓ Protocolos assinados no âmbito da CPLP;
 - ✓ Peso da comunidade de agentes da cooperação Portugueses em Timor-Leste.
- No período 2004-2006 a política de cooperação com TL é considerada coerente com as políticas Timorenses de desenvolvimento, na medida em que, na sua generalidade, cobre uma grande parte das áreas de intervenção do PDN. Também é concentrada em frentes estratégicas de desenvolvimento cruciais para TL e onde a CP apresenta evidentes vantagens comparativas.

V.3.2. Coordenação

(formas de relacionamento institucional entre os diversos actores da Cooperação Portuguesa com Timor-Leste)

- A multiplicidade de interlocutores da CP com Timor-Leste (com recursos e métodos de trabalho diferentes), bem como a falta de entendimento dos respectivos âmbitos de responsabilidade, promovem graus de envolvimento díspares, dando origem a ritmos e caminhos divergentes caso não exista coordenação.
- **Circuitos decisórios excessivamente longos e morosos**, com o poder de decisão a nível muito próximo das operações situado em Lisboa e em diversas instâncias, e não no terreno.
- Os problemas de desarticulação observados na Cooperação Portuguesa com TL ficam a dever-se, essencialmente:
 - ✓ Modelo de gestão do **IPAD**, designadamente:
 - ▶ Modelo organizacional – estrutura característica da Administração Pública, centralizada e hierárquica e onde as comunicações internas nem sempre funcionam de modo satisfatório, o que resulta em que o processo de decisão seja lento e com interrupções e hiatos;
 - ▶ Métodos e recursos – escassez de metodologias articuladas e de recursos (humanos e técnicos), resultando na falta de resposta adequada às atribuições que lhe estão cometidas, resultantes em parte da instabilidade directiva e institucional e noutra parte da falta de meios com sistemas informáticos adequados e arquivos organizados;
 - ▶ Direcção e promoção – como órgão coordenador da cooperação, o IPAD não promove de forma adequada a concertação entre os interlocutores, com partilha de informação e de metodologias, em boa medida mercê das suas limitações organizacionais e instrumentais, mas também do seu status, que lhe não dá uma autoridade clara na centralização, inclusive financeira, da gestão da CP.
 - ✓ **Prolixidade de orçamentos** destinados à cooperação, da responsabilidade autónoma de muitos Ministérios Sectoriais Portugueses, implicando numa maior dificuldade na coordenação entre estas entidades (que pode ser ou não eficiente), e podendo promover a duplicação de acções no terreno.
 - ✓ Dispersão de iniciativas pelos **Ministérios e actores da cooperação Portugueses**, na medida em que efectuam contactos diversos directamente com Ministérios Timorenses e outras entidades sem o conhecimento prévio do IPAD (ou dos seus representantes no terreno e do MNE Timorense). Esta situação não promove o controlo global e uniforme da rede de relacionamentos e a coordenação entre actores da cooperação;
 - ✓ Dificuldades de coordenação entre os Ministérios Sectoriais Portugueses e os diversos actores da CP. (situação percebida pelos actores da cooperação Timorenses no terreno);
 - ✓ Problemas de comunicação entre as diferentes **Entidades Timorenses**, com dificuldades em conhecer as realidades e necessidades distintas das restantes (designadamente entre Ministérios Sectoriais). Estas também não dispõem de capacidade para realizar o levantamento e análise das suas próprias necessidades, sendo que nesta matéria as assessorias técnicas Portuguesas presentes nos Ministérios executam um papel bastante positivo através do seu apoio e colaboração;
 - ✓ Insuficiente transferência de responsabilidades, poderes e meios de acompanhamento para o terreno, designadamente ao nível dos Serviços do IPAD na **Embaixada de Portugal em TL**, que todavia tende a assumir-se como a principal estrutura interlocutora;
- É de realçar a relevância do papel representado pela **Embaixada Portuguesa** em TL em matéria de coordenação, funcionando como agente intermediário entre os actores da Cooperação Portuguesa e o IPAD. Actualmente, é considerado o principal canal de acompanhamento dos interlocutores Portugueses presentes no terreno, correspondendo às diversas solicitações de informação e realizando reuniões de apoio e acompanhamento;

- Para tornar mais eficiente a coordenação da cooperação com TL foram operacionalizadas as seguintes estruturas:
 - ✓ **Reunião de Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste (TLDPM)**⁴⁰, com vista à coordenação da cooperação no território. É desenvolvida entre parceiros de desenvolvimento (doadores bilaterais, multilaterais, sociedade civil, etc.) e Autoridades Timorenses, para discussão do progresso da implementação de iniciativas para o desenvolvimento a ocorrerem no território, para a definição de prioridades actuais e proposta de recomendações pelo Governo de TL;
 - ✓ **Direcção Nacional do Plano e Coordenação da Ajuda Externa (NDPEAC)**, para concertação da intervenção entre os diversos actores Timorenses e com vista ao aproveitamento de sinergias e promoção de formas de complementaridade entre os diversos projectos;
- No que respeita a esta matéria, o levantamento efectuado no terreno permitiu constatar as seguintes situações:
 - ✓ A insatisfação dos actores da cooperação em TL relativamente à **inexistência de mecanismos de coordenação adequados** com o principal agente de cooperação em Portugal, o IPAD (designadamente os Ministérios Sectoriais Timorenses – por exemplo, os Ministérios da Justiça e da Saúde – e alguns coordenadores de projectos, tais como o GERTiL e a FUP);
 - ✓ A constatação anterior surge da falta de conhecimento ou entendimento claro do **papel de cada um**, por parte dos actores presentes no terreno, ou seja, do desconhecimento das respectivas responsabilidades, dos momentos chave de intervenção ou do procedimento mais adequado para atingir determinado objectivo. Mas decorre também da falta de poder de decisão dos próprios Serviços do IPAD na Embaixada, que resulta na lentidão e alguma opacidade no processo decisório respeitante ao dia a dia da CP;
 - ✓ Os actores da cooperação sentem, também, falta de esclarecimento por parte do IPAD ou da Embaixada de Portugal das razões que levam ao adiamento de prazos estabelecidos para determinadas actividades ou ao cancelamento de compromissos assumidos, e mesmo falta de informação sobre o resultado dos acompanhamentos e monitorizações realizados;
 - ✓ Os actores entrevistados no terreno **aspiram a uma optimização do diálogo** efectuado com o IPAD, na perspectiva de tornar o diálogo mais operacional, mais oportuno, mais pertinente e mais colaborativo, no sentido de se conseguir uma melhor gestão e coordenação dos actores sobre os projectos.
- No que respeita à rede de relacionamento entre os actores da cooperação em TL, são evidenciadas as seguintes constatações:
 - ✓ Os **representantes de algumas Entidades Portuguesas** presentes no terreno (por exemplo, o GERTiL, o ICA – Centro de Língua Portuguesa, a FUP, etc.) salientam que o relacionamento central é efectuado com as respectivas entidades executoras em Portugal, designadamente em termos de definição do plano de acção, de reporte e de requisição de verbas. Por outro lado, a articulação no terreno é efectuada com os Serviços da Embaixada de Portugal que, genericamente, acontece de modo não sistematizado ou planeado com prévia antecedência, consoante as necessidades ou questões que surjam.
 - ✓ O **ICA**, no âmbito das suas atribuições, confirma a boa colaboração com as diversas Entidades Timorenses (UNTL, Ministérios Sectoriais, etc.), designadamente no que respeita à disponibilização de professores. O mesmo acontece com a **Escola Portuguesa de Díli**, que certifica a cooperação salutar com a FUP, na medida em que estes disponibilizaram professores para garantir o início de aulas na data prevista.
 - ✓ No caso da **ONGD INDE**, esta apresenta um bom relacionamento com ONGD locais e com a **ONGD MDM**, na medida em que tentam coordenar e complementar as respectivas acções no terreno.
 - ✓ Relativamente aos **Ministérios Sectoriais Timorenses** há a destacar os seguintes relacionamentos positivos:

⁴⁰ Fonte: <http://www.mopf.gov.tl/tldpm/>

- ▶ Ministério da Administração Estatal – com o STAPE, com o INA e com o ICA;
 - ▶ Ministério do Plano e das Finanças – com a DGAIEC;
 - ▶ Ministério da Saúde – com o INEM, com a AMI e os MDM;
- De acordo com as entrevistas realizadas no terreno, a coordenação entre a Cooperação Portuguesa e as **cooperações de outros Países** é caracterizada pela sua inexpressividade. O sentimento generalizado destas entidades aponta para a existência de intervenções compartimentadas, em que cada País tem um papel distinto e bem definido, existindo contactos e solicitações ocasionais entre elas que são prontamente respondidas.
 - Um exemplo da falta de coordenação entre as cooperações presentes em TL é o facto de que foi verificada a existência de **múltiplas assessorias** nos diversos organismos do Estado, pertencentes a cooperações de diversos Países e com modelos jurídicos distintos, promovendo diferentes filosofias de trabalho e concepções de Estado divergentes.
 - No que respeita aos **doadores multilaterais** (por exemplo, o PNUD ou o Banco Mundial) predomina o consenso sobre a relevância do papel da Embaixada de Portugal em Timor-Leste, transparecendo um forte espírito colaborativo. Contudo, em termos de coordenação, apontam como fraqueza da Cooperação Portuguesa o facto de não abarcar adequadamente a sociedade civil nesse processo.
 - A coordenação entre actores Portugueses, nomeadamente entre os Ministérios Sectoriais Portugueses e entre estes e o IPAD, não é satisfatória, em grande parte devido à dispersão de orçamentos, à dificuldade do IPAD em ser uma efectiva estrutura de coordenação e centralização da CP e, principalmente, ao facto de não haver, na Embaixada Portuguesa em Díli, uma forte delegação de poderes da parte do IPAD. Apesar do esforço de articulação da Embaixada de Portugal em TL, essas insuficiências são notadas pelas Entidades Timorenses, além de que os mecanismos de decisão são considerados burocráticos e morosos, porque centrados em Portugal. Também ao nível dos próprios actores Timorenses são constatadas dificuldades de coordenação, designadamente no que respeita à identificação de necessidades.

V.3.3. Complementaridade

(sinergias encontradas entre os diversos actores da cooperação em Timor-Leste e o modo como foram exploradas)

- A intervenção da **Embaixada Portuguesa em TL** nesta matéria é relevante, com a articulação regular desta com os diversos agentes de cooperação presentes no terreno, sendo-lhe possível analisar as actividades em curso e alertar para situações de possíveis sinergias, bem como para a forma como poderão ser exploradas, mesmo que as suas limitações em termos de poder de decisão lhe dificultem a melhor exploração dessas sinergias.
- Foram verificadas situações específicas de complementaridade entre **projectos**, que resultam, quer de actos de coordenação conjunta, quer de contactos informais que existem entre os agentes de cooperação presentes no terreno. Esta última hipótese ocorre maioritariamente, decorrendo da teia de relacionamentos que esses agentes possuem, dos objectivos a que se propuseram e da localização geográfica de implementação dos projectos.
- A **Reintrodução da Língua Portuguesa** é onde se pode detectar mais situações de complementaridade, tendo em atenção a sua abrangência. É de salientar a importância do papel do ICA e da FUP nesta matéria, com a disponibilização de professores de Língua Portuguesa a outros projectos ou organizações, nomeadamente à EPD, conforme as solicitações que estas apresentem.
- Ao nível da própria CP, a articulação está bem desenvolvida nas relações entre o ICA e a UNTL, por exemplo, mas quase não existe entre a UNTL e os projectos de desenvolvimento económico e social ou entre a reintrodução da LP e as assessorias nos Ministérios.
- A presença de inúmeros técnicos Portugueses no terreno (nomeadamente professores na Universidade local, como sejam os professores de agronomia e professores formadores de professores), numa sociedade tão pouco

desenvolvida, permitiria sinergias significativas com outros projectos e uma presença ainda mais relevante em TL se houvesse maiores contactos entre outros actores Portugueses da cooperação e outra abertura ao País.

- Por outro lado, as **ONGD** em TL são caracterizadas pela sua intervenção localizada (quer geográfica quer sectorial), agindo na base das suas competências, com necessidades específicas detectadas e junto de um público-alvo particular. Esta característica não promove a necessidade de realização de acções de complementaridade com outros projectos. Também nas ONGD a complementaridade surge dos **contactos informais** entre os agentes no terreno (por exemplo, é de destacar o bom relacionamento da ONGD INDE com a organização MDM, na medida em que complementa as acções de alfabetização com acções de sensibilização para matérias relacionadas com a saúde).
- A realização anual da **TLDPM**, entre os parceiros de desenvolvimento (doadores bilaterais, multilaterais, sociedade civil, etc. que se encontram a actuar no território) e Timor-Leste, como também a constituição da **NDPEAC**, permitem alguma concertação da actuação da cooperação.
- É de salientar o papel de alguns **doadores multilaterais** (por exemplo, o **PNUD** ao nível do Apoio ao Fortalecimento do Sistema de Justiça em TL ou o **Banco Mundial** no funcionamento do CED) que abraçam projectos únicos envolvendo financiamentos de diversos Países, promovem a especialização da intervenção e uma maior coordenação e complementaridade. Por outro lado, o papel particular da **Comissão Europeia** que, através da sua posição no cenário internacional e com um peso relativamente considerável no financiamento total à cooperação com TL (cerca de 12 milhões de dólares para APD, em termos de ajuda directa – vide Anexo L - Doadores de APD em Timor-Leste), assume um papel significativo na coordenação dos respectivos projectos, alertando as entidades executoras sobre possíveis sobreposições de actividades ou de sinergias a aproveitar.
- É patente a falta de coordenação entre a CP e a representação local da UE ou as dos diversos Países da UE presentes no terreno, quando a CP e a cooperação da UE poderiam e deveriam ter uma forte complementaridade.
- **A complementaridade, dadas as circunstâncias e as dificuldades relativas de articulação entre as diversas frentes da CP e entre esta e a cooperação bi e multilateral, embora pouco explorada, está relativamente mais desenvolvida nas relações entre a CP e as cooperações bi-multis do que no seio da própria CP.**
- **Ao nível bi-multi há, ainda, muito a desenvolver, nomeadamente ao nível da articulação com a UE e os seus Estados-Membros, mas a CP com TL apresenta já bons níveis de complementaridade com outras cooperações, com destaque para as organizações multilaterais (PNUD e Banco Mundial, essencialmente) e para as intervenções com características bi-multi (neste caso no que respeita ao projecto do sector da Justiça do PNUD, com a participação das cooperações bilaterais da Austrália, Bélgica, Brasil, Dinamarca e Noruega).**

V.4. Questões Transversais

- Regra geral, aquando da concepção dos projectos não é efectuado um exercício consciente da definição de objectivos específicos enquadrados nas questões transversais como a **igualdade de género**, a **sustentabilidade ambiental**, os **direitos humanos** e os **grupos vulneráveis**.
- No entanto, nas acções da Cooperação Portuguesa é possível identificar resultados directos ao nível de:
 - ✓ Igualdade de género, uma vez que há evidência de não discriminação nesta área nos projectos da CP. Exemplo disto, são o universo de professores Timorenses que estão envolvidos nos projectos ou as crianças que beneficiam das acções de cooperação, que não são discriminados pelo seu género;
 - ✓ Sustentabilidade ambiental, evidenciada na actuação do PADRTL, que define que os recursos a utilizar pelos Timorenses envolvidos serão, quando possível, aquilo que a própria natureza fornecer (em alternativa a produtos agro-industriais, por exemplo) e de modo a respeitar as espécies autóctones;
 - ✓ Direitos humanos, relacionado com o apoio que Portugal presta ao nível da estabilidade e segurança de Timor-Leste;

- ✓ Grupos vulneráveis, nomeadamente as crianças e jovens em risco, são alvo do projecto “Apoio Crianças e Jovens em Lauala”.
- No que respeita à **boa governação** essa questão já não se coloca, uma vez que há especial atenção da Cooperação Portuguesa para esse requisito. Por exemplo, a dimensão relativa à boa governação assenta essencialmente em assessorias técnicas e representa cerca de 15% do total do montante orçamentado em sede dos PAC durante o triénio 2004-2006 (aproximadamente 12 744 000 euros).
- Não obstante em determinados projectos serem contempladas algumas das questões transversais, no âmbito do PIC 2004-2006 não foi efectuado um exercício de definição sistemática de objectivos e actividades enquadrados no âmbito das questões transversais, tais como a igualdade de género, a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos e os grupos vulneráveis.

VI. CONCLUSÕES E LIÇÕES APRENDIDAS

O presente capítulo tem como objectivo apresentar a súmula das conclusões alcançadas (identificadas com “C”) e identificar as lições aprendidas (identificadas com “L”)⁴¹, no âmbito da avaliação do PIC de Timor-Leste relativo ao período 2004-2006.

As conclusões encontram-se numeradas e para cada uma delas são identificados os capítulos de origem, com base nos quais assentam as deduções e as recomendações associadas (detalhadas no capítulo VII.), caso existam.

É importante referir que, no contexto da CP em geral, estão identificadas diversas medidas que visam dar resposta a muitas das dificuldades e problemas detectados de seguida. Grande parte dessas medidas consta no documento “Operacionalização da Estratégia da Cooperação Portuguesa”, sendo que algumas já se encontram em implementação (por exemplo, a padronização de fichas de projecto e relatórios de acompanhamento).

VI.1. Programação e Orçamentação

C1.	Instrumentos de Programação e Planeamento – PIC e PAC	
	Origem: V.1.1.; V.2.1.	Recomendação: R1;R2;R14

Os instrumentos de programação e planeamento utilizados na cooperação com TL (os PIC e PAC) **não respondem às necessidades identificadas**, uma vez que não permitem o planeamento adequado da execução das acções da CP (ou seja, com a gestão centrada nos resultados, conforme exigência do CAD) e a sua monitorização e acompanhamento:

- ▶ O PIC constitui um instrumento de planeamento estratégico, político e teórico que não contempla a quantificação dos objectivos da Cooperação Portuguesa (ou a sua priorização) quanto aos resultados a alcançar, enquadrados quer no PDN quer nos ODM;
- ▶ Os PAC são caracterizados por: (i) documentos bastante herméticos (não permitem a introdução de projectos durante o ano em causa); (ii) limitadores à execução de projectos plurianuais (uma vez que a sua orçamentação é anual); e (iii) conjunto de intenções de actuação (na medida em que incluem acções sem a respectiva sistematização de objectivos e resultados a alcançar e sem a devida articulação com o PIC);
- ▶ Não estão instituídas políticas e procedimentos de medição dos resultados, face aos ODM, no final do programa.

Aquando do processo de planeamento e definição do PIC, dos PAC e dos respectivos projectos **não foi aplicada a metodologia associada ao quadro lógico**, que pressupõe a escalpelização, estruturação e especificação da informação numa tabela de duas entradas: (i) objectivos globais, objectivos específicos da intervenção, resultados das actividades com vista a atingir os objectivos, actividades, onde são definidos os meios necessários para as realizar e os custos; e (ii) lógica de intervenção, indicadores verificáveis, fontes de verificação e hipóteses (onde são reflectidos os factores externos, que podem influenciar a intervenção). Este exercício revela-se, também, essencial para a monitorização do programa e dos projectos.

⁴¹ “Generalizações baseadas na avaliação das experiências com projectos, programas ou políticas que permitem retirar ensinamentos de circunstância específicas para situações mais abrangentes”.

L1. Antes da apresentação e negociação dos projectos entre Portugal e Timor-Leste, o MTSS procede à análise das necessidades de Timor-Leste junto das Entidades Locais (tais como os Ministérios homólogos), no âmbito do seu campo de intervenção, de modo a construírem projectos partilhados entre os dois Países.

C2.	Orçamentação
	Origem: IV.1.1. Recomendação: R1;R4

No período em análise, como **instrumento de planeamento e orçamentação**, o PO5 parece não estar **adequado** para projectos com **características plurianuais**, uma vez que não garante o compromisso financeiro para além do ano a que se refere o orçamento. Esta situação é justificada, em parte, pelo diferente entendimento sobre os níveis de autorização para a cabimentação dos projectos contidos neste Programa, entre a DGO e os restantes Ministérios Sectoriais pelas diversas entidades financiadoras.

Para além desta questão, nem todas as despesas associadas à CP estão reflectidas nesse Programa, uma vez que são utilizados critérios diferenciados no seu preenchimento pelas diversas entidades financiadoras.

C3.	Processo de Programação e Planeamento
	Origem: V.1.1.; V.2.3. Recomendação: R2;R3

O **processo associado à definição e aprovação do PIC e dos PAC de Timor-Leste apresenta algumas insuficiências**, nomeadamente no que respeita aos seguintes aspectos:

- ▶ Falta de clareza e de formalização dos **critérios de análise e selecção** dos projectos a integrar em cada PAC, que permitam a identificação dos que são efectivamente relevantes para o País beneficiário e eficazes para a obtenção dos resultados pretendidos;
- ▶ Inexistência de **procedimentos, metodologias e instrumentos** de programação / planeamento normalizados e formalizados;
- ▶ Falhas na **sequência das fases** de aprovação do PAC, apreciação técnica e análise da viabilidade financeira dos respectivos projectos, embora existam excepções. Actualmente, é verificada a inversão das mesmas, uma vez que na maioria das vezes as fases de apreciação são efectuadas num momento posterior ao de aprovação (assinatura) dos projectos pelos Governos Timorense e Português.

Estas situações dificultam a eficácia e os resultados das intervenções e, numa perspectiva mais abrangente, a avaliação do próprio programa com vista à melhoria contínua da CP com Timor-Leste.

C4.	Questões Transversais
	Origem: V.4. Recomendação: R5

No período em análise, aquando da concepção dos projectos para executar em Timor-Leste, a CP **não efectuou um exercício explícito de definição de objectivos específicos enquadrados nas questões transversais**, como a igualdade de género, a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos e os grupos vulneráveis,

Não obstante, em determinados projectos é possível identificar resultados directos nessas questões, mas com graus diferenciados quanto aos seus efeitos no terreno (*vide* capítulo V.4.).

VI.2. Execução, Acompanhamento e Avaliação

C5.	Informação da Execução dos Projectos	
	Origem: V.1.2.	Recomendação: R6

A **organização e salvaguarda** da informação financeira e física existente no IPAD sobre a execução dos projectos em Timor-Leste revela algumas falhas, uma vez que: (i) existe dificuldade na comparabilidade e análise dos dados (em termos financeiros) durante o triénio em análise; (ii) alguma da informação da execução financeira dos projectos prestada por parte do IPAD não cruza com a da entidade financiadora; (iii) os arquivos dos projectos não se encontram organizados de forma estruturada em função da natureza das informações, acessível a qualquer utilizador; (iv) não foram localizados os dados relativos à execução de 2004; (v) os dados existentes são eminentemente financeiros, em termos de execução financeira em cada PAC; (vi) poucos projectos dispõem de indicadores de resultados⁴², quer sejam financeiros ou de actividade; e (vii) não existe evidência da definição de indicadores de resultados para grande parte dos projectos, que permitam avaliar os seus resultados.

Por outro lado, os dados relativos aos projectos em termos específicos e da CP com Timor-Leste em termos gerais, **não são partilhados ou disponibilizados** a todos os actores da CP e ao público em geral⁴³.

O **acompanhamento técnico** dos projectos depende, em grande parte, da qualidade técnica e experiência das estruturas de gestão de projectos existentes nos Ministérios Sectoriais Portugueses, dado que são estas estruturas que de facto possuem o conhecimento sobre os aspectos técnicos dos projectos e não existem, de modo geral, sistemas de indicadores que permitam fazer a monitorização sistemática e objectiva desses projectos.

L2. O MTSS dispõe de um sítio na *Internet* com a actividade do seu Gabinete de Cooperação, incluindo a descrição dos projectos financiados por esse Ministério em Timor-Leste e os montantes dispendidos ao longo do período de vigência dos mesmos.

C6.	Execução dos Projectos	
	Origem: V.1.2., V.2.2.; V.2.3.	Recomendação: R9

A **execução e eficácia dos projectos** em particular e da CP com Timor-Leste em geral são **condicionadas pela insuficiência de meios e estruturas adequados, incluindo sistemas de programação, acompanhamento e de financiamento** (*vide* conclusões C5, C7, C8, C14, C15 e C16), sendo de destacar sumariamente a:

- ▶ Redução do período de execução dos projectos, decorrente das dificuldades em disponibilizar oportunamente **verbas** devido ao sistema burocrático em vigor (procedimentos de programação e aprovação de verbas);
- ▶ Não implementação de práticas de monitorização sistemática do desenvolvimento das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar (ainda que genéricos);
- ▶ Ausência de práticas de avaliação para apreciação dos objectivos e resultados atingidos face aos planeados;
- ▶ Disponibilização do financiamento muito tempo depois da realização das despesas.

⁴² Indicadores que permitem medir os resultados alcançados pelo projecto como, por exemplo, número de formandos, número de acções de formação, etc..

⁴³ Com excepção do MTSS, que disponibiliza informação física e financeira de cada projecto que se encontre em execução.

C7.	Sistema de Acompanhamento dos Projectos e Avaliação	
	Origem: V.1.2.	Recomendação: R7;R8

No período em análise, **o sistema de acompanhamento dos projectos não se afigura o mais adequado**, face à exigência de gestão centrada nos resultados⁴⁴, por falta de: (i) padronização dos instrumentos de acompanhamento, quanto ao seu conteúdo e periodicidade; e (ii) estruturação dos procedimentos e instrumentos necessários à monitorização dos objectivos e à análise dos resultados de cada projecto (relatório, ficha de projecto, indicadores).

O sistema de acompanhamento existente no IPAD **não zela pela memória institucional**, uma vez que a informação produzida neste âmbito não é salvaguardada, sendo perdida a informação histórica e evolutiva de cada projecto e do seu acompanhamento, dados que são também essenciais nos momentos de avaliação.

De outro modo, não há evidência de estarem instituídos procedimentos sistematizados de avaliação dos projectos (quer em termos de auto-avaliação quer ao nível de avaliações independentes).

A inexistência de **regras claras de classificação dos projectos** e do **entendimento comum** sobre a natureza de cada eixo, associada ao constante realinhamento dos projectos pelos eixos, coloca em causa a comparabilidade e a evolução dos dados.

L3. O MTSS efectua um acompanhamento muito próximo dos projectos, quer em termos financeiros, quer em termos de execução física, com duas visitas por ano ao terreno.

C8.	Sistema de Financiamento	
	Origem: V.1.1.; V.2.2.	Recomendação: R9

O sistema de financiamento genericamente adoptado⁴⁵ para os projectos limita a sua execução, uma vez que a **disponibilização das verbas é efectuada contra apresentação das despesas** e, de uma forma geral, as entidades executoras não dispõem de financiamento inicial para realizar despesas. Contudo, a partir de 2006, alguns dos projectos foram financiados pelo IPAD através da lógica de subsídio (ou seja, é realizado um primeiro adiantamento para a realização de despesas, sendo um segundo adiantamento efectuado apenas após entrega dos comprovativos de despesas relativos ao primeiro adiantamento, e assim sucessivamente).

Foi verificado que nos projectos apoiados pelo **MTSS** os recursos financeiros são disponibilizados atempadamente, o que decorre da sua autonomia financeira e do modelo de disponibilização de verbas adoptado: (i) lógica de subsídio parcelar prévio à despesa, de modo a aligeirar constrangimentos na execução dos projectos; (ii) reporte das despesas efectuadas por parte da entidade executora como condição necessária para o recebimento das parcelas subsequentes.

Por outro lado, o **atraso na disponibilização das verbas programadas** prejudica o normal desenvolvimento das actividades nos termos planeados, condicionando as operações e a logística necessária, bem como aumentando as despesas em reajustamentos não previstos.

Imunes a esta situação estão os projectos com **custos associados a vencimentos**, uma vez que estes são pagos mensalmente (projectos no âmbito da educação e da capacitação institucional).

L4. Há vantagens na disponibilização atempada de recursos financeiros, utilizando a lógica de subsídio parcelar prévio à despesa e o sistema de reporte das despesas efectuadas por parte da entidade executora como condição necessária para o recebimento das parcelas subsequentes, permitindo aligeirar a execução dos projectos.

⁴⁴ Foram verificadas algumas excepções, ao nível dos Ministérios Sectoriais.

⁴⁵ Considera-se que o MTSS utiliza um sistema de financiamento mais adequado face às necessidades dos projectos.

VI.3. Relevância e Adequação da Programação

C9.	Relevância e Coerência da CP com Timor-Leste	
	Origem: V.2.1.;V.3.1.	Recomendação: R10;R11;R12;R13;R14

Globalmente, no período em análise, a CP com TL (fundamentada pelos PIC e PAC) é **coerente com as políticas**, estratégias e opções de desenvolvimento Timorenses, e é **muito relevante** dada a importância de alguns dos seus eixos para o futuro de TL (eixos 1 e 2 do PIC), mas **pecando parcialmente neste requisito** por falta de clareza nas suas opções estratégicas, nomeadamente no eixo do desenvolvimento económico e social.

O PIC define a orientação geral para a CP com Timor-Leste no período em análise, mas não estabelece uma estratégia clara nem um corpo de objectivos monitorizáveis.

Acresce referir que **não existe evidência⁴⁶ da hierarquização objectiva de prioridades** para a CP com Timor-Leste, embora na distribuição dos valores orçamentados em sede de PAC esteja subjacente a primazia concedida ao eixo da Educação e Reintrodução da LP (com um peso aproximado de cerca de 2/3 no total orçamentado) e ao sector da justiça (considerando quer a vertente de capacitação institucional bilateral quer a componente bi-multi, no âmbito do programa de apoio ao fortalecimento do sistema da justiça, do PNUD). Por outro lado, não parece existir uma metodologia de identificação das necessidades nos eixos de intervenção identificados como prioritários no PIC.

A resposta Portuguesa às necessidades Timorenses é condicionada pela **falta de preparação técnica** dos funcionários públicos Timorenses. Há tudo a fazer em Timor-Leste, mas existem áreas onde a CP é imprescindível e quase insubstituível, nomeadamente ao nível da reintrodução da Língua Portuguesa, no apoio ao desenvolvimento e capacitação do Estado e do sector da justiça (dada a opção Timorense pelo sistema jurídico de matriz civilista).

L5. A clareza estratégica é o maior determinante, quer da eficácia e da eficiência, quer da sustentabilidade da cooperação, já que acções estruturadas dentro de uma estratégia podem ter um impacto maior do que grandes projectos desarticulados.

VI.4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste

C10.	Comunicação entre os Interlocutores	
	Origem: V.3.2.	Recomendação: R15;R17;R18

O **entendimento desigual** pelos interlocutores da cooperação Portugueses e Timorenses sobre a articulação entre si, designadamente sobre as respectivas responsabilidades, é um indicador das dificuldades de comunicação entre os actores da CP.

Apesar do papel fundamental da Embaixada Portuguesa em TL, a **comunicação é considerada insatisfatória** pelos intervenientes Timorenses, quando se verifica a dispersão de contactos entre Entidades Timorenses e Portuguesas, quer em termos dos Ministérios Sectoriais quer ao nível do IPAD (onde os interlocutores mudam com frequência, incluindo a nível de Direcção, devido a mudanças organizacionais, de linguagem e de orientação constantes). Para os interlocutores Timorenses o centro das decisões é, muitas vezes, difícil de identificar, sabendo apenas que na Embaixada de Portugal o poder de decisão é muito reduzido. Assim, o IPAD não desempenha o papel de coordenador da rede de relacionamentos entre actores da cooperação, sob o ponto de vista estratégico e da centralização da informação das intervenções, sendo relevante que as Entidades Timorenses entendam a CP como uma só e detentora

⁴⁶ Decorrente quer do trabalho de análise documental quer das entrevistas realizadas.

de processos claros e transparentes (embora os contactos de cariz operacional e técnico possam continuar a ser geridos entre Ministérios congéneres).

L6. O sucesso da cooperação bilateral está dependente do claro entendimento do papel de cada um dos actores da cooperação presentes no terreno e dos mecanismos disponíveis e do seu funcionamento, bem como do grau de confiança e transparência entre os ‘agentes centrais’ e os ‘actores locais’.

C11.	Mecanismos de Coordenação
	Origem: V.3.2.
	Recomendação: R7;R16;R17;R18

No panorama da CP, baseado num modelo descentralizado com múltiplos actores e múltiplos centros de decisão, **a articulação e os mecanismos de coordenação entre os diversos interlocutores Portugueses não se afiguram satisfatórios**, designadamente: (i) entre os Ministérios e outros agentes nacionais (universidades, associações de municípios, autarquias locais, etc.); e (ii) entre os próprios Ministérios Sectoriais na concertação de acções⁴⁷.

A insuficiente articulação estratégica e instrumental condiciona o desempenho do **IPAD** como órgão financiador, coordenador e zelador do acompanhamento de toda a CP. Esta não tem por base a concertação de todos os actores *a priori*, ou seja, desde a formulação de orientações gerais até à determinação do modo de coordenação institucional entre os diversos intervenientes.

Os Serviços do IPAD na **Embaixada Portuguesa em TL** têm um papel relevante nesta matéria, funcionando como intermediários entre os actores da CP no terreno e o IPAD em Lisboa. Actualmente são o principal canal de acompanhamento dos interlocutores Portugueses presentes no terreno, correspondendo às diversas solicitações de informação e realizando reuniões de apoio e acompanhamento. Contudo, os Serviços do IPAD dentro da Embaixada não detêm o grau de autonomia de decisão mais adequado ao melhor desempenho do seu papel (dado não disporem de delegação de competências para o efeito), possibilitando uma maior rapidez de resposta perante as questões e problemas que surjam no terreno, designadamente em situações meramente técnicas, sem conteúdo político, que não impliquem necessariamente uma resposta dos principais responsáveis de topo. Deste modo, os circuitos de decisão são considerados morosos e dificultam uma boa e pronta coordenação no terreno.

L7. O modelo descentralizado da CP e os desafios com que se depara requer o envolvimento de um amplo conjunto de actores, cujo mecanismo formal de coordenação e os papéis e responsabilidade de cada um deverão ser estabelecidos de modo objectivo.

C12.	Sociedade Civil
	Origem: V.2.4.; V.3.2.
	Recomendação: R18

No âmbito da sociedade civil, as ONGD em Timor-Leste têm um papel reduzido (veja-se a sua pequena expressão nos PAC) mas satisfatório no desenvolvimento das suas acções no terreno. Como detêm uma actuação muito localizada, os seus pontos fortes são o claro reconhecimento pelas Entidades Timorenses e o forte relacionamento com as comunidades locais onde os projectos se inserem.

Por outro lado, apesar do papel fundamental da Embaixada de Portugal e dos Serviços do IPAD em TL nas redes de relacionamento no terreno, é considerado que, em Portugal, o diálogo do IPAD com as **ONGD** presentes no território é bastante insatisfatório (não são chamadas a colaborar na elaboração dos documentos da CP), comparativamente às

⁴⁷ Apesar de existir a CIC, órgão criado com vista à comunicação e articulação interministerial. Contudo, na prática, esse órgão concentra a sua actividade na manutenção do relacionamento institucional ao invés da concertação de estratégias / políticas sectoriais de actuação.

demais cooperações europeias. De facto, é partilhado o sentimento de que a coordenação do IPAD com a sociedade civil, nomeadamente com as ONGD não é aproveitada de modo adequado, em parte pelo facto das estratégias não serem completamente consonantes e, também, devido ao facto de não serem chamadas a contribuir na programação das intervenções em TL. Eventualmente também pesará no reduzido papel das ONGD na CP o facto de que a sua dependência financeira em relação ao financiamento do IPAD ser muito significativa.

L8. As mudanças nas pessoas são mais importantes e duradouras (porque auto-reprodutíveis) do que as estruturas físicas, mesmo que estas tenham mais visibilidade aparente. Neste sentido, é fundamental o envolvimento dos actores da cooperação com as comunidades e com as Autoridades Locais como, por exemplo, a actuação das ONGD INDE e LD e do PADRTL.

VI.5. Articulação com Outros Doadores

C13.	Articulação com Restantes Doadores Internacionais	
	Origem: V.3.2.	Recomendação: R19, R20

No contexto **bilateral** e na esfera **multilateral**, a CP com Timor-Leste não contempla um modelo estratégico e operacional ou **sequer uma prática pró-activa e articulada de colaboração com os diversos parceiros** (no planeamento, na distribuição de responsabilidades complementares, na implementação no terreno e na avaliação de desempenho e de resultados).

Deste modo, e de acordo com as entrevistas realizadas no terreno, a coordenação entre a Cooperação Portuguesa e as **cooperações de outros Países** foi caracterizada pela sua inexpressividade, em parte devido a alguma limitação na capacidade de resposta dos Serviços do IPAD em TL, mas também, possivelmente, por falta de orientações claras nesse sentido – aliás, no terreno parece predominar um certo isolacionismo entre os parceiros nacionais, mesmo onde uma estreita coordenação seria de todo desejável, como acontece nas assessorias jurídicas junto aos Ministérios.

No que respeita aos **doadores multilaterais** (por exemplo, o PNUD ou o Banco Mundial) predomina o consenso sobre a relevância do papel da Embaixada de Portugal em Timor-Leste, transparecendo um espírito colaborativo muito mais acentuado que ao nível bilateral.

L9. Não é possível para uma cooperação bilateral participar em todas as ‘frentes’ necessárias ao desenvolvimento de um País Parceiro, pelo que há que optar pelo essencial e reforçar algumas parcerias. Nesse sentido, é importante para a CP estar presente nos principais centros de decisão e onde a acção tem mais sustentabilidade, ou seja, nos actores multilaterais (entre outros meios, por via da integração de técnicos qualificados Portugueses nessas organizações multilaterais, que dominem a Língua Portuguesa e conheçam a realidade Timorense), principalmente naqueles de imagem mais neutral.

L10. É importante para a CP ter um diálogo pró-activo com quem está presente no terreno e a obter resultados junto das comunidades (por exemplo, as ONGD).

Considerando que a vertente multilateral da Cooperação para o Desenvolvimento é cada vez mais promotora de soluções para as necessidades estruturais dos Países menos avançados, a nível internacional, a CP com Timor-Leste deve envidar esforços para **integrar mais técnicos qualificados Portugueses nas organizações multilaterais**, que dominem a Língua Portuguesa e conheçam a realidade Timorense

VI.6. Recursos

C14.	Eficiência na Utilização dos Recursos	
	Origem: V.1.2.; V.2.2.; V.3.2.	Recomendação: R5; R6;R21

Apesar de não existirem indicadores de medição de eficiência, para o período em análise, com base no processo de avaliação é concluído que a **CP com Timor-Leste podia ser mais eficiente na utilização dos recursos disponíveis**, na medida em que:

- ▶ Ao nível dos **recursos financeiros**, a tardia disponibilização de verbas e a dificuldade na partilha de meios entre projectos condicionam a eficiência da execução das acções de cooperação em curso, uma vez que conduzem à suspensão de actividades pré-programadas e promovem o acréscimo de custos;
- ▶ Em termos de **recursos humanos** foram identificadas dificuldades no aproveitamento do seu potencial, nomeadamente: (i) a escassez de metodologias e instrumentos⁴⁸ para uma adequada intervenção ao nível da implementação, do acompanhamento e da avaliação dos projectos; (ii) as constantes reestruturações organizacionais, uma vez que afectam a disseminação e consolidação dos conhecimentos; (iii) os problemas de desarticulação observados, que ficam a dever-se ao modelo de gestão do IPAD (burocrático, insuficiente em meios técnicos, ineficiente na comunicação e instável no sistema de responsabilidades, nos circuitos e nos processos de decisão); e (iv) a falta de preparação por parte de alguns agentes Portugueses quando chegam a TL, nomeadamente a falta de conhecimento do Tétum e do contexto político, económico e social de TL;
- ▶ No que respeita aos **recursos técnicos**, não existe: (i) a partilha de metodologias e ferramentas de monitorização e acompanhamento de projectos entre a DS SCAE e a DS BIL e entre o IPAD e os Ministérios Sectoriais⁴⁹, que permitam obter a partilha de informação e ganhos de *know-how*, e (ii) o suporte tecnológico necessário para a disponibilização da informação da CP (planeamento e execução dos projectos) para todos os actores da cooperação, de forma a permitir ganhos de eficiência por via da coordenação de meios.

É de salientar, ainda, que a falta generalizada de quadros Timorenses com uma boa formação de base, é um importante factor condicionante da utilização dos recursos de forma eficiente.

L11. É fundamental a realização de estudos sub-sectoriais especializados que suportem a construção e a gestão dos processos de cooperação nos sectores-chave, no âmbito do Desenvolvimento Rural. Só dessa forma é possível desenhar projectos adequados aos sectores em causa, com uma utilização mais eficiente dos recursos a disponibilizar.

C15.	Insuficiência de Recursos	
	Origem: V1.2.; V.2.2.; V.3.2.	Recomendação: R7;R22

Os recursos que a CP tem **disponíveis para Timor-Leste parecem não ser suficientes**, uma vez que:

- ▶ Os **recursos humanos** existentes no terreno nem sempre são suficientes, nomeadamente no que respeita às alfândegas e assessorias jurídicas, onde há compromissos de colocação de técnicos no terreno até hoje não cumpridos;
- ▶ No que respeita aos **Serviços do IPAD adstritos à Embaixada de Portugal**, embora não pareçam suficientes para o pleno acompanhamento dos projectos e a coordenação da CP com Timor-Leste (atendendo às inúmeras

⁴⁸ Utilizados pelos actores da CP Portugueses e Timorenses, incluindo a Embaixada de Portugal.

⁴⁹ Como por exemplo, o MTSS.

entidades multilaterais e bilaterais existentes no terreno), quer-nos parecer que essa insuficiência se deve menos à escassez de quadros e mais à sua falta de poder de decisão;

- ▶ As **metodologias e instrumentos** utilizados na concepção e monitorização e acompanhamento de projectos são escassos;

Por outro lado, os **Ministérios Sectoriais Timorenses** também parecem apresentar insuficiências ao nível das competências das suas estruturas humanas, por exemplo para: (i) a realização do levantamento e análise das suas necessidades de desenvolvimento; (ii) a apropriação mais eficiente da ajuda e do know-how disponibilizado pelas agências bilaterais e multilaterais; (iii) a escassa disponibilidade manifestada em diversos Ministérios para a aprendizagem da Língua Portuguesa.

C16.	Disponibilização de Recursos Financeiros	
	Origem: V.1.2.;V.2.2.	Recomendação: R9

De uma forma geral, a disponibilização dos **recursos financeiros não promove a atempada execução** dos projectos, devido aos sistemas de aprovação de verbas do próprio ano e dos saldos transitados (o IPAD não dispõe de autonomia financeira, estando dependente de trâmites processuais burocráticos e morosos) e do sistema instituído para o financiamento dos projectos (que pressupõe a disponibilização de verbas contra apresentação das despesas – embora desde 2006 este procedimento esteja a ser alterado em diversas situações).

L12. A disponibilidade tardia dos recursos financeiros é uma questão muito séria, pois afecta gravemente a continuidade dos projectos em curso e coloca em causa as relações de confiança entre os parceiros, em resultado da falta explicação das razões do atraso e da previsão quanto à sua superação.

L13. É melhor não assumir compromissos com os parceiros do que não os honrar em tempo oportuno, de modo a não deteriorar expectativas formadas, desmoralizar intervenientes e fragilizar parcerias.

VI.7. Resultados e Sustentabilidade

C17.	Resultados Alcançados	
	Origem: V.2.4.	Recomendação: R1;R23

Não é possível efectuar uma análise objectiva e quantificada dos resultados alcançados, na medida em que não se encontra disponível informação estruturada sobre as acções da CP com Timor-Leste, designadamente no que respeita aos objectivos específicos, aos indicadores de base para monitorização e à avaliação dos resultados das acções e projectos.

Face a esta limitação, apenas é possível realizar uma **análise empírica e qualitativa dos resultados** das acções da CP. Por outro lado, é admitido que algumas dessas acções terão **efeitos a médio ou longo prazo**, dado resultarem da transferência de conhecimento, na criação de estruturas governativas e na mudança de mentalidades e atitudes das pessoas.

Neste sentido, e em termos genéricos, foram identificados resultados positivos (*vide* capítulo IV.3.- Eixos Prioritários) ao nível dos seguintes projectos: (i) Apoio às Alfândegas (que contribuiu ao nível das criação de normativos e de formação de quadros); (ii) GERTiL; (iii) CNEFP; (iv) Escola Portuguesa de Díli; e (v) Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa; (vi) Assessorias jurídicas em vários Ministérios.

L14. 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.

C18. Sustentabilidade dos Projectos

Origem: V.2.5.

Recomendação: **R23**

O actual **contexto político, económico e social** de Timor-Leste limita a execução e a sustentabilidade das actividades da CP, designadamente quando existem graves falhas ao nível **de infra-estruturas, meios técnicos e humanos e condições estruturais**.

Exemplos disso são os conflitos que se verificam no território e que condicionam a normal execução dos projectos em curso, provocando a sua suspensão e a incapacidade de se assegurar a sua sustentabilidade (por exemplo: (i) os cursos do CNEFP estiveram suspensos aquando dos conflitos de Maio do corrente ano, atrasando a transferência da sua gestão para o Ministério do Trabalho e Reinserção Comunitária Timorense; (ii) no caso dos deslocados que condicionaram o normal funcionamento dos serviços públicos e das escolas, devido à falta de funcionários).

Também do lado de Timor-Leste há sérias limitações nos **recursos humanos**, que limitam fortemente a capacidade de absorção de conhecimentos e a sustentabilidade a curto e médio prazos das frentes de trabalho onde essa sustentabilidade depende da autonomização das estruturas Timorenses.

Apesar de tudo, a **CP com Timor-Leste trabalha essencialmente o requisito da sustentabilidade** quando aposta no desenvolvimento de competências humanas ao nível dos diversos eixos⁵⁰, considerando a educação e a formação pilares fundamentais para a auto-sustentação no futuro.

Exemplos positivos de sustentabilidade das intervenções da CP com Timor-Leste obedecem a um determinado padrão:

- ▶ A procura de **envolvimento dos recursos locais** no desenvolvimento das actividades (tais como a elaboração dos diplomas legislativos e de programas pedagógicos), promovendo o desenvolvimento de competências e a capacitação dos beneficiários;
- ▶ No âmbito do eixo do desenvolvimento económico, a **capacidade de gerar receitas** para os próprios projectos e acções, tal como acontece com determinados projectos do MTSS (por exemplo, o CNEFP), é uma alavanca eficaz para a sua perpetuidade;
- ▶ A articulação com **ONGD e outras estruturas da Sociedade Civil** (por exemplo, instituições religiosas), são um bom garante para a continuidade dos projectos, já que essas entidades estão em permanência no terreno e em contacto próximo com as populações;
- ▶ As actividades / projectos de **médio e longo prazos**, para que os beneficiários absorvam e interiorizem os efeitos pretendidos, com vista à sua perpetuação.

L15. A sustentabilidade é percebida, de um modo geral, como não sendo compatível com projectos de pequena ou média duração. Para que haja sustentabilidade é necessário que existam mudanças na realidade onde esses projectos se inscrevem e essas, para serem absorvidas pelos destinatários, necessitam de tempo para a sua consolidação.

L16. A construção de um Estado, a respectiva capacitação institucional e o desenvolvimento socio-económico só são possíveis com uma ligação muito forte com as diversas estruturas locais e sectoriais, e com uma actuação perfeitamente entendida pela população em geral e, em especial, pelos seus líderes.

⁵⁰ Reforço da Capacitação Institucional, Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa.

CONCLUSÃO GERAL

A análise de todo o ciclo de gestão do PIC e dos PAC com Timor-Leste permite-nos uma conclusão mais geral e que resume o fundamental da nossa leitura do que foi a execução do PIC 2004-2006.

A história partilhada entre Timor-Leste e Portugal, nomeadamente no que respeita ao processo de independência e pós-independência, atribui à CP um papel chave na cooperação internacional com TL. Em particular, os dois eixos centrais da CP, a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional, pretendem oferecer um contributo decisivo para que se realizem as condições de partida para a afirmação de TL como um Estado Independente, de acordo com as grandes opções estratégicas do novo Estado.

Deste modo, o papel da CP é central e decisivo para o País Parceiro e a sua relevância é indiscutível.

As questões que se colocam são duas: a CP tem, em TL, uma visibilidade compatível com a sua relevância? E esta relevância tem reunidas as condições necessárias para que os resultados pretendidos sejam alcançados e que seja conseguida a desejável e indispensável sustentabilidade desses mesmos resultados?

Quanto à questão da visibilidade a resposta é claramente negativa: a presença portuguesa é tão relevante quanto discreta, a imagem da CP perante os parceiros internacionais e multilaterais não tem correspondência com a sua relevância, principalmente em termos estratégicos. Em boa medida, esta imagem menos prestigiada deve-se à pequena dimensão e reduzido peso de Portugal no concerto das nações, mas também a algum desgaste resultante da imagem de fraqueza organizacional e de menos atenção ao cumprimento de prazos e à assumpção de compromissos por parte da CP.

No que respeita à segunda questão, entendemos que o ciclo de gestão do PIC não tem decorrido de modo tão satisfatório quanto desejável, menos pelo esforço e dedicação das pessoas do que por falhas estruturais e organizacionais da CP. As dificuldades mais significativas relacionam-se com: (i) circuitos de decisão excessivamente longos e morosos, com demasiadas estâncias decisórias ao nível operacional e com demasiada instabilidade directiva no IPAD; (ii) escasso poder de decisão no terreno; (iii) algumas limitações na gestão financeira dos projectos, em boa parte devido à falta de autonomia financeira do IPAD; (iv) um deficiente sistema de planeamento, consubstanciado no PIC e nos PAC, os primeiros de prazo de maturação muito curtos e demasiado genéricos, os segundos sem grande sentido, face aos bons princípios de gestão de projectos; (v) problemas de comunicação a todos os níveis; (vi) alguma dispersão de recursos, com a pretensão de estar presente em muitas frentes, por vezes sem expressão ou sem grande sustentabilidade; (vii) projectos aprovados sem uma definição clara de metas, de compromissos, sem quantificação de indicadores, que permitam avaliar se os resultados intermediários e finais são consentâneos com o esperado e com os recursos investidos.

VII. RECOMENDAÇÕES

As recomendações formuladas no âmbito do processo de avaliação estão estruturadas de forma idêntica às Conclusões e Lições Aprendidas (Capítulo VI). Cada recomendação referencia as conclusões associadas e está direccionada para um ou mais destinatários, tendo sido utilizadas as seguintes siglas, para além das definidas nos acrónimos:

MS - Ministérios Sectoriais	EF - Entidades Financiadores
EP - Entidades Promotoras	SC - Sociedade Civil
EE - Entidades Executoras	

A cada conjunto de siglas pode ser acrescida a letra T (se a entidade for Timorense) ou a letra P (se for Portuguesa). Quando não existir qualquer referência, pressupõe-se que as entidades são relativas aos dois Países.

VII.1. Programação e Orçamentação

R1.	Adopção de um Único Documento de Programação	
	Destinatário: IPAD	Conclusões: C1;C2;C17

A programação da CP com Timor-Leste deve basear-se num documento único, o qual é designado para efeitos deste relatório por **Programa Plurianual de Cooperação (PPC)**, acordado e assinado entre os Governos de Timor-Leste e Portugal. Este documento deve ser elaborado com prazo de vigência de **cinco anos**, indo de encontro quer ao horizonte temporal definido para as metas estabelecidas no PDN de Timor-Leste (que se esgotam em 2007, o que implica que esse ano deva ser um ano transitório, com programação própria, e a seguinte programação abranja o período 2008-2012), quer a exemplo da prática da própria União Europeia.

Com base nas linhas de orientação da EU para os programas da cooperação⁵¹, o PPC para TL deverá também ser compatível com o consenso europeu em matéria de ajuda ao desenvolvimento, pelo que deve ser estruturado pelos seguintes temas:

- ▶ Quadro das relações entre Portugal e o País Parceiro – (i) Objectivos gerais da política externa de Portugal; (ii) Objectivos estratégicos de cooperação com o País parceiro; (iii) Principais acordos bilaterais;
- ▶ Diagnóstico do País Parceiro – (i) Análise da situação política, económica, social e ambiental do parceiro; (ii) Análise da redução da pobreza; (iii) Estratégia de desenvolvimento do País Parceiro; (iv) Análise da viabilidade das actuais políticas e dos desafios a médio prazo relacionados com as questões do desenvolvimento sustentável;
- ▶ Panorama da cooperação e do diálogo político, complementaridade e consistência – (i) Panorama da cooperação passada e presente de Portugal (lições aprendidas); (ii) Informação sobre programas de outros doadores (complementaridade); (iii) Diálogo político entre Portugal e o parceiro; (iv) Descrição do tipo de parceria com o parceiro e dos progressos face à harmonização e alinhamento; (v) Análise da coerência entre a política de ajuda ao desenvolvimento e outras políticas de Portugal;
- ▶ Estratégia do doador – Definição das opções estratégicas de cooperação no País Parceiro, de acordo com as suas necessidades, estratégia de desenvolvimento, prioridades e recursos;

⁵¹ Resolução do Parlamento Europeu, de 28 de Setembro de 2006 (A6-270/2006), que serviu de base ao IPAD para elaboração do documento “Linhas de Orientação para os Programas Indicativos de Cooperação (PIC) 2007-2009”.

- ▶ Implementação – Programa de trabalho.

O PPC para TL, estruturado pelos factores supra apresentados, deve obedecer às seguintes características:

- ▶ **Duração plurianual (cinco anos)**, visando assegurar a previsibilidade da ajuda para o período correspondente e identificando os sectores seleccionados e as medidas / acções a desenvolver face aos objectivos definidos;
- ▶ Materialização clara da **estratégia da CP** para TL, com a definição de prioridades;
- ▶ Quantificação de **objectivos prioritários** para cada eixo identificado⁵², para que a execução do PPC possa ser claramente monitorizada com base em indicadores de resultados (que permitam a medição dos objectivos e o enfoque na orientação da CP com TL para resultados);
- ▶ **Alinhamento** dos objectivos estabelecidos aos ODM e às metas e objectivos do PDN de Timor-Leste (nomeadamente no que respeita à sua estratégia de redução da pobreza);
- ▶ Estruturação do PPC de acordo com a metodologia associada ao **quadro lógico**⁵³, essencial para a posterior monitorização e avaliação dos resultados alcançados;
- ▶ Definição de medidas de **complementaridade** entre doadores;
- ▶ Definição dos **recursos financeiros** respectivos para o período de vigência do documento, repartido por cada ano.

O modelo recomendado assenta nos **pressupostos** de que: (i) existe uma visão estratégica clara para Timor-Leste, a partir da qual são negociados os Programas (essa visão estratégica deverá ser parte integrante do PPC); (ii) os PPC não contêm a identificação ou listagem de projectos (estes são delineados a título individual, devidamente enquadrados com as directrizes estabelecidas no PPC, e apresentados nos respectivos PGP e PAP); e (iii) são eliminados os actuais PAC, pelo menos no seu formato de planeamento actual.

R2. Criação de Instrumentos de Planeamento Dinâmicos e Normalizados

Destinatário: IPAD; EF P; EP; EE

Conclusões: C1; C3

Decorrente da alteração do sistema de programação da CP com Timor-Leste, após a assinatura do PPC, a proposta de planeamento passa pela instituição dos seguintes instrumentos, previamente formatados em **modelo próprio**:

- ▶ **Plano Global de Projecto (PGP)** - documento negociado entre os Estados Timorense e Português, para apresentação do projecto (preparado com a aplicação da metodologia do quadro lógico), definição do planeamento e orçamentação na perspectiva macro das actividades até à sua conclusão⁵⁴. Este documento deve incluir, também, a identificação das evidências / aspectos a ter em consideração para cada um dos critérios de avaliação⁵⁵ (ou pelo menos alguns, tais como a relevância e a sustentabilidade), para os requisitos “3C”⁵⁶ e para as questões transversais (este processo deve ser efectuado em função da natureza e da complexidade de cada projecto).
- ▶ **Plano Anual de Projecto (PAP)** - documento com o detalhe da apresentação do planeamento e orçamentação das actividades do projecto para o ano em questão, seguindo igualmente a metodologia do quadro lógico. Neste documento podem ser incorporadas alterações face ao descrito no respectivo PGP, designadamente ao nível das actividades (que podem decorrer de processos de acompanhamento ou de avaliação do projecto, na medida que

⁵² Os eixos estratégicos a contemplar em sede de PPC podem deter uma base regional (clusters) e/ou temática (por exemplo, a área da educação);

⁵³ Pressupõe a definição de 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 mensuráveis, fontes de verificação e hipóteses.

⁵⁴ Mesmo que seja superior ao período de vigência do PPC.

⁵⁵ Relevância, Eficiência, Eficácia, Resultados e Sustentabilidade.

⁵⁶ Coerência, Coordenação e Complementaridade.

podem ser detectadas necessidades específicas de revisão das acções planeadas) e de ajustamentos financeiros, desde que devidamente autorizadas pela entidade financiadora.

O PGP e o PAP deverão ser elaborados pelas entidades executoras e promotoras Timorenses (como, por exemplo, os Ministérios homólogos) em estreita parceria com as entidades financiadoras e promotoras Portuguesas, cabendo ao IPAD a validação do enquadramento dos projectos apresentados nos eixos e sectores prioritários estabelecidos em sede de PPC.

Aquando da definição dos objectivos e dos respectivos indicadores de monitorização, no âmbito do PGP e dos PAP, será necessário identificar (e implementar) os **registos de suporte necessários** à construção desses dados.

Os instrumentos apresentados pretendem dar resposta aos seguintes **princípios**:

- ▶ Garantia de flexibilidade da alteração dos projectos, caso os resultados pretendidos não estejam a ser obtidos;
- ▶ Garantia da plurianualidade dos projectos, pelo menos no âmbito da gerência do IPAD;
- ▶ Gestão centrada nos resultados – avaliação anual de cada projecto e sua redefinição, se necessário;
- ▶ Adaptação dos instrumentos de gestão orçamental e financeira às necessidades da boa gestão da CP com TL;
- ▶ Disciplina, normalização e formalização da informação prestada para cada projecto e por todos os intervenientes da CP com TL.

R3.	Alteração de Procedimentos de Programação e Planeamento	
	Destinatário: IPAD; MS; SC	Conclusões: C3

Com a proposta de mudança na concepção do actual PIC, os procedimentos de programação e planeamento devem ser alterados: (i) deverá existir um reforço do **envolvimento dos Ministérios Portugueses** e das **Entidades homólogas Timorenses** no processo de programação, permitindo aprofundar a estratégia definida em PPC; e (ii) o planeamento deverá, caso a caso, envolver outros actores, como universidades, **ONGD** e restantes entidades da sociedade civil, de modo a que cada objectivo parcial se traduza em compromissos efectivos e consistentes com a estratégia vigente.

Os critérios de análise e selecção de projectos devem ser claros e públicos e assegurar que os projectos se inserem claramente na estratégia adoptada para a CP com TL e nos objectivos a prosseguir. Em particular, os critérios de **racionalidade e viabilidade** económico-financeira (para os projectos que possam ser analisados nesse âmbito) devem ser assegurados *a priori* para cada projecto, sendo pré-condição para que qualquer um seja submetido a eventual aprovação pelo IPAD.

O IPAD deverá dotar-se dos instrumentos de gestão apropriados a cada projecto, de modo que este só seja iniciado com a certeza de que estão reunidas as condições de um adequado acompanhamento, com a definição de um **sistema de indicadores e de procedimentos de medição**. Os procedimentos genéricos associados a cada um dos instrumentos sugeridos são os seguintes:

- ▶ O **PGP** deverá ser **negociado em concordância com a disponibilidade financeira**, acordada entre Timor-Leste e Portugal em sede de PPC para o período de vigência, não podendo ultrapassar os montantes definidos para cada ano. Deverá ser definido um momento específico para esta negociação, de modo a obter níveis de complementaridade entre projectos.

No entanto, um projecto poderá ser instruído e aprovado em qualquer momento do ano, caso sejam detectadas oportunidades e haja disponibilidade financeira. Por outro lado, um projecto poderá ser cancelado caso os resultados obtidos não sejam satisfatórios, libertando a verba, previamente “cativada”, para a execução de outros projectos.

- ▶ O **PAP** (ano n) deve ser negociado anualmente entre Timor-Leste e Portugal, no quarto trimestre do ano $n-1$ ⁵⁷, devendo ser analisado e aprovado pelas entidades financiadoras e, posteriormente, pelo IPAD, com base na informação avaliativa contida no respectivo RAP (relativo ao período anterior, de Janeiro a Setembro do ano $n-1$).
- ▶ O orçamento anual apresentado em cada PAP, respeitante às actividades financiadas pelo IPAD, é aprovado e incorporado no orçamento do mesmo.
- ▶ A negociação do PGP ou do PAP deve ser precedida pela análise do IPAD das acções que os compõem.

R4.	Melhoria da Orçamentação da Cooperação	
	Destinatários: IPAD e Ministério das Finanças	Conclusões: C2

No âmbito do PO5, é fundamental que sejam assegurados os **mecanismos de plurianualidade dos compromissos** por parte do IPAD e do Ministério das Finanças (DGO), **cumprindo com o acordo efectuado em 2006**, e que sejam divulgados junto dos actores institucionais da cooperação **os critérios da inscrição das despesas de cada projecto**, de modo que este Programa contenha a totalidade das despesas (incluindo as actualmente registadas no funcionamento dos próprios organismos públicos).

R5.	Incorporação das Questões Transversais no Processo de Planeamento	
	Destinatário: IPAD; MNE T; MS	Conclusões: C4;C14

O processo de planeamento da CP com Timor-Leste deverá incluir um **exercício de definição sistemática de objectivos específicos** para cada um dos projectos consubstanciados no PGP, com vista ao enquadramento e resposta às questões transversais⁵⁸. Desse modo, os modelos dos PGP e PAP deverão conter itens específicos, que fomentem a realização desse exercício por parte dos actores da CP Portugueses e Timorenses.

Uma vez que o tratamento das questões transversais pela CP ainda se revela incipiente, poderá ser proporcionada⁵⁹ **formação ou sessões de trabalho com organizações internacionais mais especializadas** (designadamente a UE), permitindo desenvolver competências nesta vertente. Inicialmente a formação poderá ser restrita a um grupo, que poderá posteriormente passar esta informação aos restantes interessados.

VII.2. Execução, Acompanhamento e Avaliação

R6.	Melhoria do Sistema de Informação dos Projectos	
	Destinatário: IPAD; MS P	Conclusões: C5;C14

Para colmatar os problemas detectados no âmbito da informação dos projectos são propostas as seguintes medidas:

- ▶ Os projectos devem dispor de **arquivos documentais** próprios (medida implementada pelo IPAD em 2006), com conteúdos disciplinados e estruturados (por tipologia de informação). Estas pastas documentais devem acompanhar os projectos por toda a sua vida e até um determinado número de anos considerado adequado após a sua conclusão;

⁵⁷ De Outubro a Dezembro do ano $n-1$, com excepção do primeiro PAP de um PGP que tenha sido aprovado fora do ciclo de aprovação instituído.

⁵⁸ A igualdade de género, a sustentabilidade ambiental, os direitos humanos, os grupos vulneráveis e a boa governação.

⁵⁹ Aos colaboradores do IPAD, Ministérios Sectoriais Timorenses e Portugueses e outras entidades interessadas associadas à cooperação.

- ▶ O IPAD deve solicitar, junto dos diversos interlocutores da CP, que o envio de informação seja efectuado através da utilização de **documentos padrão**, com vista a uma disponibilização mais completa, consistente e uniforme dos dados. Como difusão de boas práticas, o IPAD pode propor, também, a utilização de regras comuns na gestão e organização dos arquivos que aqueles dispõem para as matérias da cooperação, com vista a uma maior uniformização da estruturação da informação e a uma consulta mais diligente por entidades terceiras.
- ▶ O arquivo documental deve ser acompanhado pelo **arquivo informático**, sendo que toda a informação prestada, ao e pelo IPAD (fichas de projecto, mapas financeiros, relatórios, etc.), deverá ser através deste suporte. Esta forma de arquivo deverá ser estruturada e classificada por natureza de informação à semelhança do arquivo documental;
- ▶ Para simplificar a identificação dos projectos, deverão ser atribuídos **códigos** a cada acção (a serem utilizados pelo IPAD e pelas entidades financiadoras), independentes das alterações de nomenclatura que possam ser efectuadas ao longo do tempo, facilitando o procedimento de prestação de informação entre as partes;
- ▶ A **informação financeira** dos projectos existentes no IPAD não poderá apresentar **discrepâncias** face à existente nas entidades financiadoras ou promotoras. Há que estabelecer uma articulação estreita entre as partes e implementar procedimentos de controlo específico, de modo a garantir a fiabilidade da informação e a sua consistência entre todas as partes. Por exemplo, após a prestação da informação pelos Ministérios Sectoriais Portugueses, o IPAD enviaria ou disponibilizaria através de *Intranet* a informação tratada;
- ▶ Independentemente da natureza da **classificação adoptada para os projectos** (como por exemplo, por eixos), esta deverá ser mantida ao longo do período do PPC. Mesmo que haja a necessidade pontual de efectuar mudanças estruturais neste âmbito, os dados históricos deverão ser reclassificados, com base na informação existente por projecto (identificada na base de dados através de um código), de forma a garantir a **comparabilidade dos dados**;
- ▶ Os **dados informatizados** relativos à execução física e financeira dos projectos produzidos pelas diferentes áreas devem ser salvaguardados, dando cumprimento aos procedimentos de controlo interno no âmbito da salvaguarda da informação (como por exemplo, realização de cópias de segurança diárias dos ficheiros);
- ▶ A **informação sobre a execução financeira e física dos projectos** deverá estar disponível em plataforma comum a todas as áreas do IPAD, quer seja através da base de dados dos projectos (com dados financeiros), como de ficheiros partilhados dos documentos elaborados no âmbito da projecto (PGP, PAP, RAP), com especial atenção aos relativos à monitorização;
- ▶ Ao nível da **comunicação da informação** aos diferentes actores da CP e à sociedade civil, deverá existir um esforço de disponibilização e partilha de informação através de ferramentas próprias, nomeadamente por via de *Intranet* e *Internet*⁶⁰ (respectivamente), apelando à transparência e divulgação das acções realizadas no âmbito da CP.

R7.	Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento	
	Destinatário: IPAD; MS P; EP; EE	Conclusões: C7;C11;C15

No âmbito do sistema de acompanhamento dos projectos é sugerido:

- ▶ Envolvimento e responsabilização das Entidades Timorenses (executoras) no processo de acompanhamento dos projectos, garantindo paralelamente a recolha dos **registos necessários de suporte** aos indicadores de medição.
- ▶ **Definição de instrumentos de acompanhamento e avaliação padronizados e simplificados**, em termos de conteúdo e periodicidade e de utilização comum às áreas do IPAD. A título de exemplo, são apresentados os

⁶⁰ À semelhança do que actualmente é realizado pelo MTSS.

seguintes documentos, que devem ser arquivados em suporte informático, salvaguardando as respectivas versões à data da sua preparação:

- a) **Ficha de Controlo do Projecto** – ficha do projecto onde são registados (numa base diária, se necessário), pela entidade financiadora, todos os contactos efectuados e decisões tomadas;
 - b) **Ficha de Acompanhamento** – documento a emitir mensalmente pela entidade financiadora, com a informação das situações ocorridas com o projecto em termos financeiros e físicos (respeita à sistematização mensal da informação recolhida e registada na Ficha de Controlo de Projecto mencionada);
 - c) **Reporte Semestral** – documento semestral, emitido pela entidade financiadora (no caso desta ser o IPAD será da responsabilidade da DS BIL II) e enviado ao IPAD (para a DS PFP), com informação financeira e física, sobre o ponto de situação de todos os programas e projectos que financia. Assenta na metodologia do quadro lógico, incluindo a medição dos indicadores de monitorização de esforço e de resultados (previamente definidos no âmbito do PGP e do PAP). Neste relatório, quando detectadas dificuldades na execução dos mesmos, deve ser incorporado o plano de acções específico para colmatar esses pontos fracos, com a respectiva identificação dos responsáveis e dos prazos. No reporte do período seguinte deverá ser apresentado o *follow-up* dessas acções;
 - d) **Relatório Anual do Projecto** – documento que contém a descrição das actividades desenvolvidas, resultados obtidos e respectivos indicadores de esforço e de actividade, bem como a execução financeira. Deste modo, o RAP segue a mesma estrutura dos PAP, mas abarca uma abordagem expositiva face às actividades desenvolvidas e uma descrição dos resultados atingidos, tendo em atenção os indicadores definidos. Deverá conter também uma auto-avaliação do projecto em causa, tendo por base uma ficha de auto-avaliação padronizada (já desenvolvida pelo IPAD). Com base na informação contida neste documento será preparado o PAP, pois o acompanhamento e auto-avaliação efectuados deverão permitir uma reorientação das actividades a desenvolver, quando aplicável. O RAP será elaborado e apresentado anualmente pela entidade executora, em estreita parceria com a entidade financiadora;
 - e) **Relatório de Avaliação Anual** – documento anual, emitido pelo IPAD (Divisão de Avaliação) com informação estruturada à semelhança do que é elaborado no Reporte Semestral, complementado com a avaliação independente⁶¹ global dos projectos seleccionados para avaliação (em função da sua natureza, dimensão e complexidade), por forma a servir de base à aprovação dos respectivos PAP do ano seguinte. No que respeita à auto-avaliação, ela deverá ser efectuada no âmbito do Relatório Anual do Projecto;
 - f) **Relatório de Missão** – documento já existente, que é elaborado pelas entidades financiadoras após cada visita ao terreno, devendo conter os mesmos critérios de análise definidos em cada projecto. A regularidade das visitas é da responsabilidade das entidades financiadoras, garantindo no mínimo uma visita por ano ao terreno;
 - g) **Relatório Síntese de Acompanhamento da Embaixada** – documento semestral emitido pela Embaixada Portuguesa em TL, previamente à emissão do **Reporte Semestral**. Esse relatório tem como finalidade relatar objectiva e sumariamente o acompanhamento dos projectos e acções da CP no terreno (sistematização da informação recolhida diariamente, no âmbito do acompanhamento dos projectos).
- ▶ Melhoramento do **acompanhamento realizado no terreno** através de missões mais prolongadas ou pela afectação de recursos humanos no terreno disponíveis para o efeito.
- ▶ **Reforço do poder de decisão** dos Serviços do IPAD presentes na Embaixada de Portugal em TL, através de delegação de competências mais alargadas. Estes deteriam mais autonomia de decisão e uma apropriada autonomia financeira face aos Serviços Centrais do IPAD em Portugal ou aos Ministérios Portugueses, o que permitiria acelerar os processos e a tomada de decisão (dentro da delegação de competências a definir).

⁶¹ As avaliações podem ser efectuadas internamente pelo IPAD ou efectuadas por entidades externas.

R8.	Implementação de Processos Sistematizados de Avaliação	
	Destinatários: IPAD; MS P	Conclusões: C7

Sendo a avaliação considerada uma componente crucial das intervenções da Cooperação para o Desenvolvimento, devem ser concebidos e implementados procedimentos sistematizados de avaliação, nas suas diversas vertentes (avaliação de programas ou de projectos, avaliações de impacto, etc.), que permitam **aprendizagens contínuas e participadas e a optimização de resultados**, sendo que no final de cada intervenção deveria ser efectuada uma avaliação externa para apreciação dos resultados alcançados. É de referir que muitos desses procedimentos estão já em fase de implementação no IPAD, nomeadamente através da elaboração de instrumentos de apoio (por exemplo, o Guia de Avaliação).

Os eixos de **Educação e Reintrodução da LP** e de **Capacitação Institucional** devem ser alvo de estudos de avaliação específicos, com vista à análise mais concreta dos resultados já obtidos e por forma a servir de suporte ao próximo ciclo de programação.

R9.	Adopção de um Sistema de Financiamento mais Ágil	
	Destinatários: IPAD	Conclusões: C6;C8;C16

A aprovação das **verbas a incluir em PAP** (ano n) não deve exceder temporalmente o mês de Dezembro do ano $n-1$, uma vez que o início da execução dos projectos em cada ano e o seu normal desenvolvimento dependem da celeridade deste procedimento.

Complementarmente, é essencial que seja atribuída ao IPAD maior **autonomia financeira**, requisito essencial para uma mais adequada agilização na execução da política financeira da Cooperação Portuguesa (por exemplo, na utilização de saldos transitados).

Deve ser considerada a adopção do **modelo de financiamento dos projectos via subsídio**⁶² em contraposição com o modelo de reembolso actual, uma vez que é facilitador do arranque dos projectos, promotor da **responsabilização** das Entidades Timorenses envolvidas no processo e estimulador da **apropriação dos projectos** por parte das mesmas.

O modelo referido consiste na transferência antecipada de uma parcela do financiamento aprovado, com base na qual são iniciadas as despesas do projecto. Para receber a parcela seguinte, a entidade executora necessita de apresentar o relatório de execução financeira com os respectivos documentos comprovativos e legalmente aceites. Após a sua validação, é efectuada a transferência da parcela seguinte directamente para a entidade executora.

VII.3. Relevância e Adequação da Programação

R10.	Liderança Estratégica da CP com Timor-Leste	
	Destinatário: MNE; IPAD; MS P	Conclusões: C9

A estratégia da CP com Timor-Leste, nomeadamente em termos de selecção das suas áreas de actuação, deve continuar a ter por base dois critérios fundamentais:

- ▶ A adequação às necessidades de desenvolvimento estabelecidas no PDN;

⁶² Com base nos resultados observados no MTSS.

- ▶ As vantagens comparativas da CP com Timor-Leste, que lhe confere potencialidades muito particulares, designadamente a Língua Portuguesa, o sistema legal idêntico e o relacionamento histórico e cultural que existe entre os dois Países.

A estratégia da CP com Timor-Leste deve, assim, permitir a **Portugal ocupar os espaços onde é insubstituível ou onde dispõe de claras vantagens competitivas**. Nos restantes ‘espaços’ deverá ser ponderada o estabelecimento de **parcerias** com outras cooperações (por exemplo, o Brasil com quem já coopera na Educação e pode cooperar nos projectos agrícolas ou a Austrália, com quem coopera já na área da segurança e pode cooperar também no desenvolvimento rural), com entidades multilaterais, (com destaque para a UE, também no eixo do desenvolvimento rural) e/ou com a sociedade civil, reforçando também a sua liderança no seio da Cooperação para o Desenvolvimento com Timor-Leste.

Os espaços a ocupar por Portugal são, num primeiro plano, os relacionados com a reintrodução da Língua Portuguesa enquanto língua oficial de Timor-Leste e, num segundo plano, os relativos à capacitação do corpo institucional e da estrutura jurídica do Estado Timorense (tendo como suporte o conhecimento histórico supra referido).

A CP não deve desenvolver projectos onde, pela escassez de recursos ou de valências, não pode obter resultados significativos e onde, eventualmente, as outras cooperações têm maior capacidade de intervenção. Desse modo, e apesar de actualmente incluir pequenos projectos com resultados bastante satisfatórios, a CP deve adoptar uma **estratégia de concentração** dos seus recursos e da sua atenção para as áreas ligadas ao exercício das suas vantagens comparativas, com vista a uma maior eficiência e eficácia da sua actuação.

R11.	Consolidação dos Eixos Prioritários para Timor-Leste, à Luz da Nova Estratégia da CP	
	Destinatário: IPAD; MS	Conclusões: C9

Considerando a abordagem efectuada nos pontos anteriores, as vantagens comparativas da CP com Timor-Leste, as necessidades efectivas do povo Timorense e as capacidades dos seus recursos humanos, o próximo ciclo de programação deverá incidir sobre os seguintes **eixos prioritários**:

- ▶ **Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa** – Timor-Leste necessita de cerca de 7 000 professores Timorenses qualificados no ensino da Língua Portuguesa, o que envolverá um enorme esforço por todos e a adopção de uma estratégia clara. Nesta matéria é sugerido um estudo de avaliação específico e mais profundo, analisando os resultados já obtidos e projectando porventura uma nova estratégia;
- ▶ **Capacitação Institucional / Boa Governação** – Timor-Leste carece de estruturas institucionais adequadas face aos desafios presentes e futuros. É necessário trabalhar a Administração Central e Local, com enfoque especial nos sectores das finanças, da educação, da justiça e da segurança nacional, através do reforço da presença de assessorias e da formação *on-the-job*. Contudo, as acções a serem desenvolvidas devem ser objecto de uma especificação concreta dos objectivos a atingir e dos resultados esperados, e da respectiva monitorização.

A existência de um **terceiro eixo (Desenvolvimento Económico e Social, com enfoque no Desenvolvimento Rural)** é uma possibilidade a considerar, se enquadrada numa lógica sectorial, considerando o médio e longo prazo, e suportada numa concertação entre cooperações (bilaterais e/ou multilaterais). É uma possibilidade mas não uma exigência, pois entendemos que os escassos recursos de Portugal serão melhor aproveitados onde a CP não tem substituição possível com eficácia, porque a relevância das intervenções neste eixo exige recursos expressivos e prazos razoáveis de maturação e porque, em parceira com a UE e outros parceiros (por exemplo, o Brasil e a Austrália) podemos ter ganhos expressivos de escala e de resultados, com benefício para TL e menor concentração de esforços para Portugal.

De qualquer modo, essa intervenção seria suportada em **estudos sub-sectoriais especializados** (que terão como objectivo a escolha do(s) sub-sector(es) de actividade a intervir (no âmbito agro-pecuário), seguindo o princípio de

concentração de recursos e de maior eficácia da ajuda – *vide* R12) e incluiria poucos projectos específicos (mas de natureza e dimensão relevante, de médio e longo prazo, e adequados ao(s) sub-sector seleccionado(s)).

Ainda no que respeita à **Capacitação Institucional**, é sugerida a constituição de uma equipa única de assessoria jurídica, localizada sob a alçada do Gabinete do Primeiro Ministro de TL, permitindo a maior concertação e coordenação entre as assessorias dispersas nos vários Ministérios Sectoriais, uniformização e harmonização, racionalização de recursos e monitorização de acções.

R12.	Aplicação de Instrumentos Inovadores na CP com Timor-Leste	
	Destinatário: IPAD; Embaixada de Portugal, MS	Conclusões: C9

A CP com Timor-Leste exige a reformulação dos modos de actuação, através da incorporação ou reforço da utilização de instrumentos inovadores:

- ▶ **Realização de estudos especializados sectoriais** – no âmbito do eixo de Desenvolvimento Económico e Social / Desenvolvimento Rural, com vista à identificação de sub-sectores agro-pecuários a apostar na actuação da CP, bem como ao levantamento de necessidades específicas;
- ▶ **Programas integrados** – adopção de projectos integrados num enquadramento comum, que deverão ser desenvolvidos numa base sectorial (por exemplo, na área da agricultura do desenvolvimento rural);
- ▶ **Integração da intervenção em contexto internacional** – nos espaços onde Portugal, não sendo insubstituível, opta por não desenvolver projectos específicos (*vide* R10) deve ser considerada a associação da CP com cooperações de outros Países ou entidades multilaterais, ficando com estas a liderança dos projectos, mas onde poderá desempenhar um importante papel através da disponibilização de técnicos com o domínio da Língua Portuguesa. É pretendido, assim, diversificar os meios de financiamento e desenvolver uma abordagem “bi multi” na CP com Timor-Leste, com enfoque na UE e nos seus Estados-Membros para os casos em que a estratégia seja a da disponibilização de técnicos qualificados de Língua Portuguesa;
- ▶ **Construção de um cluster de cooperação** – eventualmente de considerar mas, dada a escassez de recursos da CP e a relevância e dimensão dos eixos prioritários para a CP, esse *cluster* deve ser localizado sectorialmente e desenvolvido em articulação com a UE.

R13.	Implementação de Mecanismos de Levantamento das Necessidades	
	Destinatário: MNE P; IPAD; Embaixada de Portugal; MS; MNE T	Conclusões: C9

Apesar da articulação da CP com Timor-Leste com o PDN, consideramos que ainda apresenta dificuldades na resposta às verdadeiras necessidades de desenvolvimento Timorenses, na medida em que não foram avaliadas de forma realista as capacidades do Estado Timorense (ao nível do seu real grau de capacitação e dos próprios funcionários).

No âmbito do eixo de Desenvolvimento Económico e Social / Desenvolvimento Rural, a CP com TL deverá ter como base um profundo diagnóstico das necessidades do desenvolvimento do Estado Timorense, através de um ou mais **estudos sub-sectoriais especializados**, para garantir que as estratégias adoptadas são adequadas aos objectivos acordados e fundamentadas na realidade.

As acções da CP com Timor-Leste devem ser adaptadas às necessidades reais dos destinatários. Isto implica na implementação de **mecanismos de avaliação das necessidades efectivas**, com o objectivo da apropriação por Timor-Leste dessas acções, que integrem as seguintes abordagens:

- ▶ Análise das necessidades junto das Autoridades Timorenses para entendimento partilhado entre os interlocutores (Portugueses e Timorenses) da CP com Timor-Leste sobre as suas reais necessidades, capacidades e responsabilidades (considerando o levantamento efectuado no âmbito do PDN, junto aos beneficiários directos);
- ▶ Selecção de uma área geográfica de concentração e elaboração de uma estratégia de intervenção abrangente, de modo a que a realidade sócio económica seja, de facto, substancialmente e permanentemente alterada;
- ▶ Promoção da concertação com outros doadores da Cooperação para o Desenvolvimento em Timor-Leste (bilaterais e multilaterais), para conhecimento das áreas de actuação futuras de cada um e identificação de potenciais sinergias, à luz das necessidades identificadas;
- ▶ Articulação entre os Ministérios Sectoriais Portugueses, com a coordenação do IPAD, para definição de linhas de intervenção sectoriais que respondam às necessidades identificadas, por forma a ser viabilizada a estratégia elaborada para um horizonte de longo prazo (e que seja parte integrante e suporte à programação da CP com TL, conforme explicitado na **R1**), de duração similar ao definido para o PDN.

R14.	Integração da Estratégia da CP com Timor-Leste com os ODM e PDN	
	Destinatário: IPAD; MS P; EE	Conclusões: C1;C9

Para medição da eficácia da CP com Timor-Leste é fundamental o **alinhamento dos objectivos** estabelecidos no PPC, ao nível dos seus eixos prioritários (e também, nos PGP e PAP, no que respeita especificamente a projectos) com os ODM e com o próprio PDN, numa lógica articulada (ODM / PDN / PPC / PGP / PAP).

Desse modo, a integração clara dos ODM na CP exigirá a construção de uma **matriz de objectivos da CP com Timor-Leste**, directamente associada à estratégia delineada para Timor-Leste, que sistematize os grandes objectivos do PDN, ODM e das intervenções da CP de uma forma estruturada, ou seja, que permita identificar a ligação entre eles, 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).

Será possível, dessa forma, instituir um mecanismo que permita medir a **contribuição de Portugal para os ODM** em Timor-Leste.

VII.4. Articulação entre Actores da CP com Timor-Leste

R15.	Coordenação entre os Actores Timorenses (Direcção Nacional do Plano e Coordenação da Ajuda Externa)	
	Destinatários: MNE T; MS T	Conclusões: C10

A observação *in loco* do contexto actual de TL, nomeadamente as insuficientes competências dos recursos humanos Timorenses, leva a recomendar um papel mais preponderante da CP em matéria de coordenação entre actores Timorenses. Assim, consideramos que a CP deverá estimular as relações entre os actores da cooperação Timorenses, em prol da obtenção de resultados relevantes face às necessidades do País.

Particularmente, recomendamos uma estreita coordenação com a **Direcção Nacional do Plano e Coordenação da Ajuda Externa**, Órgão Timorense que envolve vários actores Timorenses (nomeadamente os Ministérios Sectoriais). Este processo de dinamização envolveria a partilha de ferramentas e de metodologias ao nível da comunicação e do apoio na análise integrada das necessidades do País, incluindo a análise dos resultados da cooperação.

Este esforço de coordenação no terreno deveria ser uma das funções mais importantes de uma representação do IPAD na Embaixada com maior autonomia e maior poder de decisão, em articulação com o Embaixador.

R16. Reforço dos Mecanismos de Coordenação dos Actores Portugueses

Destinatário: IPAD; MS P

Conclusões: C11

O modelo descentralizado da Cooperação Portuguesa e os desafios com que se depara requer o envolvimento de um amplo conjunto de actores. Em Timor-Leste, a exigência de coordenação é ainda maior quando se pretendem implementar novos instrumentos da cooperação (baseados numa perspectiva multisectorial) e métodos de trabalho mais globalizantes (inclusive em termos de relacionamento com actores internacionais), pelo que é fundamental **dinamizar os mecanismos de coordenação** entre os intervenientes Portugueses da CP com Timor-Leste, aplicando três tipos de medidas:

- ▶ Realizar **Conselhos de Ministros para a Cooperação**, para assegurar politicamente, a alto nível, a definição das grandes linhas de orientação e a complementaridade das actuações sectoriais, de modo a garantir a coerência das políticas de Cooperação Portuguesa com as demais políticas sectoriais;
- ▶ Dinamizar o funcionamento da **Comissão Interministerial para a Cooperação**, para reforço da coordenação ministerial e concertação intersectorial. Nesta matéria, salientamos o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), levado a cabo pelo Governo Português, que redefine as atribuições do IPAD (Decreto-Lei n.º 204/2006, de 27 de Outubro) com vista a uma maior centralização da política externa Portuguesa, sendo que no âmbito do PRACE a CIC funcionará junto do IPAD.
- ▶ **Clarificar os papéis dos actores da CP**, inclusive no que respeita ao reforço da missão de coordenação da CP pelo IPAD, quer ao nível bilateral quer multilateral, para efectivar as atribuições definidas nos seus estatutos e combater a dispersão de meios e de critérios políticos.

Além disso, a simultaneidade de papéis que cada actor da CP pode desempenhar (financiador, promotor, executor) suscita a necessidade de definição de um esquema claro de repartição de competências e responsabilidades, para que todos (Portugueses e parceiros) tenham presente um quadro de referência comum.

Esta solução contribuiria, também, para minimizar as continuadas reestruturações organizacionais e funcionais que têm assolado a Administração Pública Portuguesa em geral e o IPAD em particular.

R17. Articulação entre os Actores Timorenses e Portugueses

Destinatários: MNE T; IPAD; MS

Conclusões: C10;C11

No âmbito da articulação entre os actores Timorenses e Portugueses, urge a tomada de medidas que visem a melhoria desta articulação, uma vez que a **comunicação e entendimento adequados** entre os actores Timorenses e Portugueses são basilares para que a CP com Timor-Leste atinja os resultados pretendidos, pelo que deverão ser encetadas as seguintes propostas:

- ▶ **Reforçar o poder de decisão** dos Serviços do IPAD presentes na Embaixada de Portugal em TL, através de delegação de competências para o efeito. Estes deteriam mais autonomia de decisão e financeira face aos Serviços do IPAD localizados em Portugal ou aos Ministérios Portugueses, o que permitiria acelerar os processos e a agilizar a tomada de decisão (dentro da delegação de competências a definir, mas sempre subordinadamente ao princípio de que só as decisões de carácter estratégico e as decisões sobre a aprovação ou não aprovação dos PGP e PAP seriam cativas dos Serviços Centrais do IPAD).

O papel destes Serviços seria fulcral tendo em consideração o volume do apoio financeiro Português, a multiplicidade de interlocutores da cooperação presentes em TL, a distância geográfica entre os dois Países e o respectivo contexto histórico.

Esses Serviços continuariam a ser os **interlocutores privilegiados** do IPAD no território de TL, centralizando todas as questões relativas à cooperação e a rede de relacionamentos, com vista a uma maior transparência de todos os processos.

- ▶ Realizar campanhas de divulgação da **estratégia de cooperação com TL junto das Entidades Timorenses** (por exemplo, através de workshops), com vista à clarificação das posições de Portugal e de Timor-Leste;
- ▶ Preparar o **PGP pelas Entidades Timorenses** em estreita cooperação com as homólogas Portuguesas, de modo a responsabilizá-las e a promover, também, a apropriação dos projectos;
- ▶ **Comunicar atempadamente** às Entidades Timorenses **das decisões tomadas**, ao nível de aprovação e operacionalização dos projectos e sua explicação, caso essas decisões não estejam em consonância com o entendimento Timorense.

R18. **Integração de um Número Alargado de Actores na CP com Timor-Leste**

Destinatário: MNE; IPAD

Conclusões: C10;C11;C12

O desenvolvimento da CP com Timor-Leste exige o **envolvimento de um vasto conjunto de actores de variadas especialidades**, não só em termos da Administração Central do Estado mas, também, ao nível da cooperação intermunicipal e da sociedade civil. 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.

O IPAD, enquanto órgão coordenador da CP, deve implementar e dinamizar mecanismos de coordenação com vista à concertação entre os actores que não pertencem à Administração Central do Estado. Deste modo, seria importante o desenvolvimento de mecanismos de reconhecimento, conhecimento e coordenação entre eles e com o IPAD, com vista ao aproveitamento de sinergias e promoção de formas de complementaridade entre as diversas acções e projectos.

VII.5. Articulação com Outros Doadores

R19. **Dinamização da Reunião de Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste**

Destinatário: IPAD; Embaixada de Portugal; MNE T

Conclusões: C13

Para ir de encontro às tendências internacionais de articulação entre actores da Cooperação para o Desenvolvimento, no sentido do incremento da eficácia e eficiência da ajuda, devem ser dinamizados mecanismos de relacionamento entre doadores, de um modo mais sistematizado e formal.

Desse modo, e tendo em atenção o contexto da presença de Portugal em TL, consideramos que Portugal deve desempenhar um papel mais activo no processo de dinamização da realização de reuniões periódicas entre parceiros, nomeadamente no âmbito da **Reunião de Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste**, com vista a uma maior eficiência e eficácia no planeamento e conjugação de actuações, na operacionalização de acções e projectos e na análise dos resultados obtidos, promovendo o aumento da complementaridade das intervenções e da harmonização de procedimentos (conforme estabelecido na Declaração de Paris).

Para que lhes seja conferido um carácter mais operacional, a Reunião de Parceiros de Desenvolvimento em Timor-Leste poderia funcionar com base em grupos de trabalho diversos, organizados por áreas temáticas, sectoriais e/ou regionais (clusters), com coordenadores específicos, sendo os resultados alcançados e os planos de acção apresentados e analisados em reuniões plenárias. No contexto da Cooperação para o Desenvolvimento em TL, Portugal (nomeadamente a Embaixada e o Coordenador Local do IPAD) deveria ter o papel de coordenador dos grupos de trabalho focados para as áreas em que detém vantagens comparativas

R20.	Reforço do Papel da CP nas Instituições Multilaterais	
	Destinatário: IPAD	Conclusões: C13

Considerando que a vertente multilateral da Cooperação para o Desenvolvimento é cada vez mais promotora de soluções para as necessidades estruturais dos Países menos avançados, a nível internacional, a CP com Timor-Leste deve envidar esforços para **integrar mais técnicos qualificados Portugueses nas organizações multilaterais**, que dominem a Língua Portuguesa e conheçam a realidade Timorense.

Seria um modo de potenciar as vantagens comparativas de Portugal na Cooperação para o Desenvolvimento de Timor-Leste, de maximizar o aproveitamento de sinergias (ao nível da identificação de áreas de actuação e de meios de financiamento alternativos) e de acompanhar mais de perto as intervenções dos organismos multilaterais, além de promover a coerência de políticas ao mais alto nível (designadamente no quadro da UE, OCDE e ONU).

Para apoiar a selecção dos técnicos Portugueses pelas instituições multilaterais, o IPAD deverá completar e utilizar a **base de dados de agentes de cooperação** que construiu (iniciada no princípio de 2006). Por ventura, esta base de dados deve ser completada com o perfil de competências de cada um desses agentes de cooperação para uma mais fácil adequação aos requisitos dos cargos internacionais.

Não recomendamos, entretanto, e ao contrário do que é prática internacional comum, a contribuição directa para o Orçamento de Timor-Leste. Em 2005 o Ministério das Finanças de Timor-Leste colocou à disposição dos demais Ministérios uma verba de USD 100.000.000, para investimento, da qual não foram utilizados mais do que 5%. Este facto aponta para a realidade de que Timor-Leste ainda não dispõe de capacidade técnica para gerir recursos expressivos.

VII.6. Recursos

R21.	Incremento da Eficiência na Utilização dos Recursos	
	Destinatários: IPAD; MS P	Conclusões: C14

Independentemente do volume dos recursos colocados à disposição da CP, a sua utilização pode ser mais eficiente, adoptando algumas medidas de racionalização:

- ▶ **Melhoria da articulação e da complementaridade entre os diferentes actores da cooperação** com vista a incrementar os índices de eficiência:
 - a) Ao nível financeiro, através da **redução de custos**, nomeadamente: (i) prática de actividades transversais aos diversos actores de modo concertado (utilização de serviços / meios partilhados⁶³); (ii) reforço da utilização das novas tecnologias de comunicação à distância no âmbito do ensino e formação; (iii) elaboração *a priori* de estudos sub-sectoriais com vista à optimização da afectação de recursos e à melhoria do planeamento das actividades a desenvolver; e (iv) reestruturação do actual sistema de financiamento, com o objectivo de suportar uma execução mais eficiente das actividades previstas;
 - b) Ao nível dos recursos humanos, através da **dotação de:** (i) **metodologias e instrumentos** para uma adequada intervenção ao nível da implementação dos projectos, do acompanhamento e da avaliação (*vide* R6. Melhoria do Sistema de Informação dos Projectos, R7. Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento); (ii) **estabilidade organizacional**, sendo que as eventuais alterações na composição da Direcção do IPAD, não devem colocar em causa a continuidade das políticas e das estratégias da CP,

⁶³ Implementação de uma lógica de partilha de recursos (humanos ou técnicos) pelos diferentes actores da cooperação, de modo a evitar a duplicação das despesas em meios equivalentes que podem ser partilhados e a imprimir maior eficiência nas acções desenvolvidas. Esses meios respeitam, por exemplo, à utilização de recursos comuns ao nível da formação em áreas transversais, tais como gestão administrativa e financeira, formação de formadores, etc.

antes devem ser transparentes para os parceiros Timorenses; e (iii) formação adequada em Tétum e informação sobre o contexto político, económico e social aos agentes Portugueses antes da sua deslocação para o terreno⁶⁴.

- ▶ **Coordenação de meios** técnicos e humanos, que pode passar pela:
 - a) Implementação do Sistema de Acompanhamento proposto neste relatório – *vide* R7. Aperfeiçoamento do Sistema de Acompanhamento.
 - b) Instituição de um **grupo de trabalho multidisciplinar**, proveniente das diversas divisões do IPAD e representantes, com vista ao desenvolvimento de **metodologias e ferramentas** de monitorização concertadas, permitindo a partilha de conhecimento e obtenção de ganhos de *know-how*. Esta partilha poderá contemplar participações de Entidades da Sociedade Civil (como por exemplo, ONGD) com elevada experiência de implementação e acompanhamento dos resultados dos projectos;
 - c) Melhoria do **suporte tecnológico** para a disponibilização de recursos – *vide* R6. Melhoria do Sistema de Informação dos Projectos;
 - d) Construção, manutenção e divulgação de uma **base de dados de agentes da cooperação e técnicos Portugueses** disponíveis para a cooperação com Timor-Leste, com interesse redobrado para as cooperações multilaterais, facilitando o processo administrativo inerente.

Saliente-se que será conseguida uma melhor identificação de necessidades de recursos humanos quando for clarificado o papel de cada um dos interlocutores da CP (IPAD, Ministérios, Embaixada de Portugal, Governo Timorense e entidades executoras), e através da melhoria de instrumentos de gestão, programação, planeamento, execução e monitorização das acções de cooperação.

R22.	Suprimento das Insuficiências de Recursos em Timor-Leste	
	Destinatários: MNE; IPAD	Conclusões: C15

Em matéria de Cooperação para o Desenvolvimento, é de ponderar o **reforço do poder de decisão e das responsabilidades da estrutura humana** actualmente presente em TL, designadamente dos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal, com funções ao nível do acompanhamento dos projectos da CP no terreno.

No que respeita aos Ministérios Sectoriais Timorenses, 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 Timor-Leste ao nível de recursos humanos. A falta generalizada de quadros e a sua insuficiente formação de base, implica a forte necessidade de cursos de formação complementar e de curta duração, em Timor-Leste e não em Portugal, e de formação *on-the-job*.

VII.7. Resultados e Sustentabilidade

R23.	Promoção dos Resultados e Sustentabilidade dos Projectos	
	Destinatários: IPAD; MS	Conclusões: C17;C18

Para a prossecução de uma CP com TL centrada nos resultados, esta deve ter como base **projectos de médio e longo prazo, com objectivos** definidos, controláveis e ambiciosos e não em projectos de pequena dimensão e de efeitos localizados. A sustentabilidade deve ser traduzida em **novas estruturas**, no envolvimento dos **recursos locais**

⁶⁴ Implica que a presença de agentes Portugueses em Timor-Leste tenha de ser planeada e garantida com antecedência.

e em **competências auto-reprodutivas**. No caso do eixo do Desenvolvimento Económico e Social / Desenvolvimento Rural a sustentabilidade dos projectos também se relaciona com sua capacidade de gerar receitas.

Na perspectiva de dinamizar a CP com Timor-Leste com resultados e que estes sejam sustentáveis, estes critérios devem ser analisados e reflectidos no PGP e, posteriormente, monitorizados através de indicadores próprios. – *vide* R2. Criação de Instrumentos de Planeamento Dinâmicos e Normalizados e R3. Alteração de Procedimentos de Programação e Planeamento.

A **educação** e a **formação** (de conteúdos em Português), bem como o **sistema jurídico e de segurança** que se encontra em construção, são pilares base para a auto-sustentação da gestão do desenvolvimento em Timor-Leste. Para esse efeito, a Cooperação Portuguesa deve trabalhar de forma muito próxima com as Estruturas Centrais e Locais Timorenses (Estado, ONGD, Instituições Religiosas, etc.), garantindo a maximização do seu envolvimento no projecto.

RECOMENDAÇÃO GERAL

Dado o numeroso conjunto de recomendações identificado, entendemos que faz sentido destacar o essencial, para o que apresentamos, a título de fecho deste relatório, uma recomendação geral e sintética em relação à avaliação dos PIC e PAC de Timor-Leste (para o período 2004-2006).

Tendo em conta as conclusões apresentadas e o conjunto das recomendações, e assumindo que na Conclusão Geral identificamos as questões de maior relevo que precisam de uma resposta da parte do IPAD, o essencial das nossas recomendações passa, necessariamente, por responder aos problemas aí identificados, traduzindo-se no seguinte:

- ✓ Atribuir ao IPAD autonomia financeira;
- ✓ Concentrar poder de decisão nos Serviços do IPAD na Embaixada de Portugal em Timor-Leste;
- ✓ Repensar todo o modelo de planeamento da CP;
- ✓ Estabelecer um conceito de projecto que envolva a definição clara de objectivos quantificados e a identificação de indicadores de resultados;
- ✓ Concentrar recursos nos dois eixos estrategicamente decisivos para Timor-Leste, a Educação e Reintrodução da Língua Portuguesa e a Capacitação Institucional.