

AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO
PORTUGAL-CABO VERDE
(2002-2004 e 2005-2007)

Relatório Final

Avaliadores:
Fernando Jorge Cardoso
Jaime Lourenço
Patrícia Magalhães Ferreira

IPAD

Dezembro de 2007

Agradecimentos

A presente avaliação externa contou com a colaboração de várias entidades, sem as quais a elaboração deste relatório não teria sido possível. Em particular, agradecemos ao Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna do IPAD pelo apoio dispensado ao longo de todo o trabalho. Estamos particularmente gratos a todos aqueles que, em Lisboa e em Cabo Verde, se disponibilizaram a responder às nossas dúvidas e solicitações.

Agradecemos ainda com a maior estima, o importante e inextinguível apoio prestado pela Embaixada portuguesa na Cidade da Praia durante a fase de trabalho de campo, particularmente através da Sra. Embaixadora Graça Andresen Guimarães, do Eng. António Machado e do Dr. Pedro Cruz, bem como a disponibilidade e acompanhamento prestados pela Direcção-Geral de Cooperação Internacional do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde, através do Dr. António Pedro Alves Lopes e da Dra. Anilta Silva.

Este relatório foi realizado para o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD),
que detém propriedade sobre o mesmo.
O tratamento da informação e as análises aqui expressas não reflectem, contudo, a política oficial desta instituição,
sendo da exclusiva responsabilidade da equipa de avaliação.

Acrónimos

ACC	Acordo de Cooperação Cambial
ACEP	Associação para a Cooperação entre os Povos
ACRIDES	Associação das Crianças Desfavorecidas
AGOA	African Growth and Opportunity Act
ANMCV	Associação Nacional de Municípios Caboverdianos (ANMCV)
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BEI	Banco Europeu de Investimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CFAA	Country Financial Accountability Assessment
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CIC-Portugal	Associação para a Cooperação, Intercâmbio e Cultura
CNUCED	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
CP	Cooperação Portuguesa
CV	Cabo Verde
DECRP	Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (Cabo Verde)
DGCI	Direcção Geral de Cooperação Internacional
FAO	Food and Agriculture Organization
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNUAP	Fundo das Nações Unidas para a População
GAT	Grupo de Apoio à Transição
GOP	Grandes Opções do Plano
ICCA	Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDRF	Inquérito às Despesas e Receitas das Famílias
IDSR	Inquérito Demográfico e à Saúde Reprodutiva
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IIPC	Instituto de Investigação e do Património Cultural (Cabo Verde)
IMVF	Instituto Marquês de Valle Flor
INE	Instituto Nacional de Estatística (Portugal e Cabo Verde)
INIDA	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (Cabo Verde)
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPLB	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas
ISE	Instituto Superior de Educação (Cabo Verde)
ISECMAR	Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar
MAI	Ministério da Administração Interna (Portugal)
MCA	Millennium Challenge Account
MEES	Ministério da Educação e Ensino Superior (MEES)
MDN	Ministério da Defesa Nacional (Portugal)
MFP	Ministério das Finanças e Planeamento (Cabo Verde)
MTFS	Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade (Cabo Verde)
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Portugal)
NOSI	Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (Cabo Verde)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento de Estado

OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGD	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Anual de Cooperação
PADES	Projecto de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Secundário
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAM	Programa Alimentar Mundial
PDM	País de Desenvolvimento Médio
PIB	Produto Interno Bruto
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PMA	Países Menos Avançados
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PO-05	Programa de Cooperação Portuguesa no Estrangeiro
QUIBB	Questionário Unificado de Indicadores Básicos e de Bem-Estar
RNB	Rendimento Nacional Bruto
RTC	Rádio Televisão Caboverdiana
RUP	Regiões Ultraperiféricas da Europa
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIDA	Síndrome da Imunodeficiência Adquirida
STAD	Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UAM	Unidade de Acompanhamento Macroeconómico
UE	União Europeia
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
Uni-CV	Universidade de Cabo Verde

Índice

	Pag.
Índice de Tabelas e Gráficos	1
Executive Summary	2
Sumário Executivo	9
Introdução	16
1. Enquadramento do Desenvolvimento e da Cooperação em Cabo Verde	18
1.1. O Desenvolvimento em Cabo Verde	18
1.2. A Pobreza: O grande desafio de Cabo Verde	20
1.3. A Questão do Género: Promover a Igualdade entre Sexos e a Autonomia das Mulheres	22
1.4. Recursos Humanos e Êxodo de Competências: O Caso de Cabo Verde	23
1.5. A Graduação de Cabo Verde para País de Rendimento Médio	24
1.6. Estatuto de Parceria Especial União Europeia-Cabo Verde	26
1.7. A Cooperação Internacional em Cabo Verde: Estratégias e Políticas dos Doadores	28
1.8. Enquadramento da Cooperação Portuguesa	32
2. Análise das Questões de Avaliação	34
2.1. Relevância	34
2.2. Mais-valias da cooperação portuguesa	44
2.3. Formação de Recursos Humanos	49
2.4. Capacitação das instituições e reforço do Estado	54
2.5. Contribuição das acções no domínio social e da solidariedade para a redução da pobreza	59
2.6. Participação e Apropriação	63
2.7. Coordenação e complementaridade entre doadores	65
2.8. Coordenação e complementaridade entre agentes da cooperação portuguesa ...	67
3. Conclusões e lições aprendidas	72
4. Recomendações	78
Recomendações Gerais	78
Recomendações Sectoriais Específicas (Cooperação Portuguesa)	83
Definição do Cluster – Considerações	84
Anexos	85
A1. Termos de Referência da Avaliação	86
A2. Metodologia	90
A3. Matriz de critérios/indicadores de avaliação	94
A4. Quadros e Tabelas	99
A5. Considerações sobre o Cluster em Cabo Verde	116
A6. Lista de pessoas e entidades contactadas	119
A7. Bibliografia consultada	123

ÍNDICE DE TABELAS E GRÁFICOS:

QUADRO A: Sistema de planeamento de Cabo Verde	22
QUADRO B: Apoio dos doadores ao Orçamento de Estado de Cabo Verde	30
QUADRO C: Eixos das Grandes Opções do Plano (2002-2005)	34
QUADRO D: Eixos do DECRP (2004-2007)	34
QUADRO E: Análise Geral dos PAC	42
QUADRO F: Formação Profissional, 2002-2006	52
QUADROS G: Bolsas concedidas e renovadas, 2004 e 2007	53
QUADRO H: Apoio a crianças e jovens em situação de risco	60
QUADRO I: Desenvolvimento Sócio-Comunitário	61
Em Anexo:	
QUADRO 1: Principais Indicadores Económicos 2002-2007	99
QUADRO 2: Indicadores de Desenvolvimento Humano	99
QUADRO 3: Dados do IDRF 2002 e QUIBB 2006	100
QUADRO 4: Taxa de Desemprego, por ilhas e sexos	101
QUADRO 5: População pobre e muito pobre, por ilhas	101
QUADRO 6: APD a Cabo Verde 2005-2007	102
GRÁFICO 7: APD Bilateral e Multilateral, 2005-2007	102
QUADRO 8: Resumo dos Documentos Estratégicos da Cooperação Portuguesa	103
QUADRO 9: Principais Destinos da APD Bilateral Portuguesa	104
GRÁFICO 10: APD Bilateral Portugal Cabo Verde	104
GRÁFICOS 11: Apoio do IPAD a projectos ONGD (2002-2006)	105
QUADRO 12: Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portuguesa – Cabo Verde (2002-2006)	106
QUADRO 13: Eixos e Montantes do PIC 2002-2004 e respectivos PAC	107
QUADRO 14: Eixos e Montantes do PIC 2005-2007 e respectivos PAC	108
QUADRO 15: Geminações e Acordos Actualizados entre Municípios de Cabo-Verde e Congéneres Estrangeiras	110

EXECUTIVE SUMMARY

The scope of this evaluation was the Indicative Cooperation Programmes between Portugal and Cape Verde (PICs), and the corresponding Annual Plans for Cooperation (PACs), in the period 2002-2004 and 2005-2007.

In this timeline, Cape Verde has passed through a development process that led to its graduation from the United Nations list of least developed countries, which recognised the country positive developments and its global management. These new realities and the international cooperation experience point out the need to reinforce several areas where development aid will still be (or will now be) important.

Several aspects should be highlighted. Firstly, regarding the cooperation' results. It is visible a contradiction between the dispersed nature and the structured results that Portuguese cooperation has had through the years, including the period before this evaluation. It is rare to identify any island or sector where the Portuguese cooperation (central, sectoral or non-governmental) has been absent. This dispersion, while with discontinuous and inconsequent features, was felt as a bridge between the colonial past and the present ruled and leaded by the capeverdians; Portugal has rapidly assimilated the new political reality, keeping the interest and the links in diverse areas – this is recognised by the greater part of the actors and should be noted in this evaluation. Nevertheless, the structural results of the Portuguese cooperation (even if not structured in its elaboration) as been crucial in the financial sector – with the stability provided by the Exchange Rate Agreement and the financing of basic infrastructures – and in the support provided to education and institutional capacity-building of the public sector (including security and defence). In other words, the cooperation between the two countries is perceived as very positive.

Secondly, some aspects regarding the challenges for the future. The reality and the opportunities provided by the Cape Verde's transition towards a middle development country and by the special partnership with the European Union point out to the country's priorities and, in an indirect manner, to the cooperation (including the Portuguese cooperation) priorities in general. Some ongoing actions should be continued and reoriented, such as the institutional capacity-building of the public sector (Finances, Plan, Justice, Defence, Security, municipalities), education and training (support to the CV University, teachers training, professional training) and direct actions towards poverty alleviation (including civil society actions and the Projects implemented by the Ministry of Labour and Social Solidarity).

As new activities or aspects to be reinforced, one can point out: providing direct budget aid and coordination/partnerships with other cooperation actors. These actions are strategic, either for the reinforcement of the capeverdian development capacities or for the gradual transformation of the Portuguese cooperation towards a more multilateral and untied cooperation. Finally, the ongoing changes in the country and the process of integration in the world economy also requires the support to public-private partnerships (between Portuguese institutions and companies and with the capeverdians), to the opening of new financial lines to infrastructures and the reinforcement of private sector investments in employment-generation activities and towards the increase in international competitiveness.

Thirdly, an aspect concerning the comprehensive nature of the Portuguese cooperation in Cape Verde. The acquired expertise, the reinforced links and more recent dynamics can promote the development of a more structured platform for political dialogue between the two countries, about

the main themes of the international agenda, which will also allow to engage in a more strategic form of cooperation.

The following remarks correspond to the report's table of contents and summarise some of the issues addressed in the evaluation.

The Development and Cooperation Context

With a shortage in natural resources, **Cape Verde's development** depends to a large extent of the social and political stability, of good governance aspects and of the qualification and productivity of its labour force.

The democratic regime is consolidated in the country, having held presidential, legislative and local elections since 1991, which have led twice to the rotation of parties. Cape Verde is well placed to achieve the Millennium Development Goals (MDGs) in 2015; the national product have been rising more than 5% in the last few years and the poverty rate will decrease to less than half of the 1990 rate in the next five years, if this growth pattern is upheld.

Despite good development performance and gradual improvement in the business environment, Cape Verde is still largely depending on development assistance and on the Diaspora remittances (respectively 13% and 15% of the GNP). If the country wants to succeed in facing the challenges of the graduation from 2008 onwards, the weight of these elements in national income will have to decrease. In this sense, it will be fundamental to carry on several actions towards the specialization and diversification of the productive sector. Along with the ongoing investment in light industry, tourism and transportation, one should also promote the implementation of clusters that are very important in the future social and economic development of the country, such as sea-related activities and off-shores services (banking, insurance, information technologies).

The medium-term Poverty Reduction Strategy - Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP) – is the main framework (along with the Grand Options of the Plan) for the implementation of public policies for development, and a new document is now being prepared for the period 2008-2011.

International Cooperation in Cape Verde has had a fundamental role. In June 2007, the development partners gathered at the Transition Support Group to approve and commit their support to the Strategy for Cape Verde's Graduation from the LDCs List. Most donors have announced that the change in the country's statute will not imply a significant change in the aid amounts. Cape Verde fulfils two of the three graduation criteria established by the UN – the human development index and the income per capita – but the vulnerability index /the third criteria) is still very high, even higher than some countries in conflict or post-conflict situations. One of the main challenges is, therefore, to ensure a soft transition strategy, that can address some aspects with potential negative impacts in its social and economic development.

Other important aspect is the recent approval, by the European Commission, of a Special Partnership Status with the EU, In this framework, Cape Verde will have access to several financing instruments through its cooperation with the Ultra Peripheral Regions (Azores, Madeira and the Canaries).

Only ten countries are represented at Embassy level in Praia, of which three are EU members (Portugal, France and Spain). Regarding the multilaterals, the most relevant are the EU, the UN agencies (UNDP, FAO, WHO, UNICEF, UNFPA and WFP) and the World Bank.

Since 2005, external aid to Cape Verde is being reoriented to direct budget support (EU, AfDB, The Netherlands, Austria, Spain and USA through the Millennium Challenge Account). In 2007, Cape

Verde received some 26M€ of budget support, corresponding to 7% of the state budget. The increase of this aid modality, which is also used as a monitoring instrument for the DECRP, is positively regarded by the Capeverdean authorities that also ask Portugal to join.

A second trend in ODA is the allocation of funds through decentralised cooperation (municipalities), either by budget support or by capacity-building actions and direct partnerships with the municipalities – Austria, France and the Netherlands have been implementing this modality.

The context of Portuguese cooperation deserves special attention in Cape Verde, since it is one of the main donors. From 2005 onwards Cape Verde is the main recipient of Portuguese ODA, representing 20,8% and 22,4% of the Portuguese bilateral aid in 2005 and 2006. The aid flows to this country have been regularly increasing since 2002, with the exception of 2004 (due to the debt cancellation of the Angolan debt). The main sector for aid allocation is still Education, although decreasing since 2003; in comparison, there is an increase in aid to infrastructures and economic services, particularly in transportation and stocking.

Analysis of the evaluation' questions: conclusions and lessons learned

The relevance and comprehensive nature of Portuguese cooperation is widely recognised and corroborated by facts, although there is no specific strategy for the country, which originated cooperation programmes that are mainly lists of projects, without an integrated view in its basis.

Despite the projects' profusion and fragmentation, the cooperation priorities remain mostly the same in the period 2002-2006 and there is a continuity in the type of cooperation that is pursued, which point out to a predictability of the programming in the medium-term and in a pluriannual basis (contrarily to the annual logic of the PACs)

The constant reorganisation of priority sectors and projects through the PACs reveals some inconsistencies, but one should also note an important qualitative improvement from 2005 to 2007, namely with the transformation of disperse projects into more integrated programmes and the reinforcement of monitoring and evaluation. The PICs are implemented almost exclusively by a project approach and it is necessary to engage in new aid modalities (e.g. budget aid).

Concerning the Portuguese cooperation added value, there are some positive aspects: the historical ties and proximity between the two countries; the structured results of the cooperation – although in many cases it was not conceived in an integrated and structured manner – and the fact that it has contributed to macroeconomic stability; the flexibility of the Portuguese cooperation in reorienting actions and amounts according to the Capeverdean needs and demands; the awareness of shared responsibilities in implementing projects and in the success/failure factors in this implementation.

The projects/programmes with higher execution rates are the ones in which there is a clear and detailed definition of the project fiches or plans of action, a regular monitoring of the projects, the involvement of the Capeverdean counterpart in a close and participative way in projects' implementation and also financial autonomy and/or management procedures that are suitable and modern, to allow a greater flexibility and rapidity in funds allocation.

Some negative aspects can also be highlighted: inappropriate programming of several projects; inadequate management procedures; bureaucracy and disbursement delays; coordination difficulties due to multiplicity of actors and channels – in Portugal and in Cape Verde -; the lack of synergies with other actors, namely the civil society and private sector.

The profusion of small projects is not negative in itself, provided that it is ensured the definition of a global framework to which every single action can contribute, and also if there is a balance with the elaboration of clearer, well defined and harmonised procedures.

The visibility of the Portuguese cooperation' actions is not proportional to the financial support and can be improved.

Human resources training and institutional capacity-building are some of the main priorities for Cape Verde. The government's priorities are currently focused in professional training, technical education and the development of higher education.

The PADES –programme for support of secondary education – is an action of significant scope, although it is difficult to identify the teachers' contribution to increase the schools' capacities. The Portuguese support to the Capeverdean University has structured results and is considered the most relevant (in comparison to other donors), indicating strong relevance, efficiency and sustainability. In the framework of technical education, the Integrated Project for Employment and Vocational Training has very positive results, with good effects, impacts and sustainability.

The actions of Portuguese cooperation in the promotion of the Portuguese language are very timid beyond the education programmes and it is done according to models that may not correspond to the real needs of Cape Verde.

Regarding scholarships, the Portuguese support has been very positive in quantitative terms, Portugal being the main donor. The goal of improving human resources capacities is, therefore, being achieved. In the future, the scholarships policy should be reoriented to better match the current needs of Cape Verde, namely by increasing the post-graduate component.

Institutional capacity-building and state reinforcement – including public sector reform – are major priorities for Cape Verde. Portuguese Cooperation is better placed in human resources training, given the cultural and linguistic ties, as well as the similarities in legal/institutional matrixes.

The results in this area are much diversified according to sectors and projects. In general, there is not an integrated approach of institutional capacity development – either by the capeverdean authorities or by the Portuguese cooperation – in order to ensure sustainability of results. In other words, there is often a lack of continuity in the work developed through technical assistance and short-term training courses. Some of the Portuguese cooperation' services/actors are also not aware of what others are doing (e.g. bilateral actions versus multilateral contributions), which does not favour an integrated framework of action and undermines the visibility of Portuguese cooperation (for instance the contributions towards United Nations projects in Cape Verde).

Regarding the contribution of social and solidarity projects for poverty reduction, the actions implemented by the Portuguese Ministry of Labour and Social Solidarity are very much appreciated in Cape Verde, since they contribute directly to improve the living of some of the most needed population. The impact of these projects in communities is very positive, particularly in the most vulnerable social groups.

These projects have high execution rates and are implemented in an integrated manner. Their visibility at local level is more than proportional to the allocated funds. However, there are some concerns over the sustainability of some of these actions in the long-term.

The **participation and ownership** by the Capeverdean institutions is much diversified in the evaluated projects/programmes.

Several training and technical assistance actions were defined in a fragmented manner and with a short-term view, which led to less positive results regarding ownership and sustainability (putting into use the acquired skills). Some of the training courses were not planned in a way to provide

local authorities will all the necessary technical means to apply the theoretical knowledge in concrete actions with practical effects, therefore ensuring the sustainability of these training actions. Short-term technical assistance actions should, therefore, be part of integrated programmes, with a medium-long-term approach and including several components, in order to maximise results and impacts.

In most cases, the procurement for projects of infrastructures' construction/rehabilitation was implemented by the Capeverdean authorities, which points out to the ownership of the process. The difficulties in implementing some projects on architectural patrimony were not related with ownership issues.

In social and solidarity projects, local participation and ownership are very significant.

Regarding **coordination and complementarity between donors**, the Portuguese cooperation participates in the existent coordination schemes (with the exception of the budget support group) and the Portuguese Embassy has been promoting regular meeting with the EU countries' Ambassadors in Praia.

Intra-EU coordination is still incipient; there have been some meetings that allow some information sharing but not an effective coordination or complementarity efforts (that can be the basis for a future division of labour). At sectoral level, there are regular technical meetings in the security sector with other donors (Spain and France), which contributes to avoid duplications in police technical cooperation.

There are some problems of capacity and coordination between the Capeverdean structures that undermine their ability to take fully the leadership in aid coordination. Beyond the difficulties in inter-ministerial coordination, there are also constrains in the coordination of several services and governance levels.

The vast majority of the Portuguese cooperation' projects is financed and implemented by Portuguese actors, with very few examples of joint actions with other donors; Portuguese cooperation is not taking advantage of synergies and opportunities of joint activities with other countries, such as Spain.

Regarding **coordination and complementary between several actors of Portuguese cooperation**, the aid policy is characterised by a significant institutional dispersion in the elaboration, implementation and financing of activities, which is reinforced in the case of Cape Verde by the important role of decentralised cooperation (between municipalities).

The lack of a well-defined framework for task division between the coordinating institution in Portugal (IPAD) and the sectoral ministries is very clear and has been aggravated by the constant reshuffling within ministries and IPAD in the last few years. Many bilateral contacts were held between ministries of the two countries without any articulation with IPAD; the inclusion of technical personnel from IPAD in sectoral missions to the field is still decided by the sectoral ministries. In this context, it is very important to strongly invest in coordination mechanisms, in order to improve effectiveness.

Political changes in Portugal and the subsequent institutional reshuffling of cooperation' structures in the last few years have affected, jointly with budget constrains in this sector, the implementation and the achievement of the Portuguese Cooperation' objectives. Within IPAD, some constrains in terms of articulation/coordination where also identified.

The Embassy's capacity to perform all its functions in an effective way is insufficient, taking into account the human resources available. Namely, day-to-day management and administrative tasks represent a lot of time-spending, undermining the availability to develop other functions in planning

and at strategic level. The evaluation concludes that programmes will also benefit from a reinforced and effective decision-making capacity at field level (with the necessary human resources), in relation to matching deadlines and necessities. This would allow reinforcing qualitative monitoring of projects and reducing the number of external missions.

Some activities developed by the Embassy at field level have great local visibility and contribute to good image and positive evaluation of the Portuguese cooperation (either through the small projects fund or small projects financial line). These actions have also a significant role in capacity-building of local civil-society organisations.

In general, funds allocated to Portuguese NGOs are incipient in the total amount of the cooperation and there is no strategy to promote the inclusion of these organisations in the Portuguese cooperation framework. Projects carried by these organisations and that are co-financed by IPAD are implemented in several years, which contradicts the necessity to approve financing in an annual basis. The two analysed projects reveal very positive results.

Support to Capeverdean civil society was insufficient, given the relevance that these organisations have in the country and its significant role in poverty alleviation.

Recommendations

The evaluation presents some recommendations to IPAD, to the several actors of Portuguese cooperation and to the Capeverdean authorities (see Chapter 4). Regarding Portuguese cooperation in general, it should:

- Internally elaborate a document on the Portuguese cooperation strategy for Cape Verde, which can guide cooperation efforts and establish the Portuguese views, beyond the political negotiation of the PIC with the Capeverdean authorities;
- Reinforce the participation of Portuguese and Capeverdean civil society in the PICs' implementation;
- Follow the new development phase in Cape Verde, playing a significant role in the implementation of the Special Partnership with the EU (Plan of Action);
- Promote coordination and explore the possibility of establishing partnerships and implementing joint actions with other donors (e.g. Spain)
- Join the group of direct budget support;
- Promote public-private partnerships;
- Eliminate the annual PACs and define timetables, quantitative and qualitative indicators to monitor and evaluate the Portuguese cooperation' results;
- Improve administrative procedures, increase rapidity in disbursements and decentralise to the cooperation services in the field;
- Promote the qualification and expertise of human resources in IPAD, both at headquarters and field level;
- Reinforce the Embassy's capacity of decision-making, in order to gradually transfer to the field: elaborating of the cooperation programmes' proposals; identifying projects and a higher degree of autonomy in its management; carrying projects' evaluations, etc;
- Increase flexibility and rapidity in issuing visas to students and officials, tacking advantage of the presence of a SEF focal point at field level.

Regarding **specific sectoral recommendations**:

In *Education/Human Resources training*: invest in improving local capacities by training Capeverdian teachers; support higher education in the country; increase post-graduate scholarships; continue supporting vocational training; elaborate a coherent strategy to support the Portuguese language, including the support to local publication and distribution.

In *Institutional Capacity-Building*: to continue developing capacities, by promoting participation and ownership of these capacities by the Capeverdians (.e.g. in health, reinforce local skills and infrastructures in order to decrease medical evacuations); whenever possible, to include short-term activities in wider programmes that enfolds other elements (e.g. equipments, other technical assistance' actions, etc); to invest in the Justice sector by promoting legislative capacity of the public sector in general.

In *Solidarity and Social Services*: to continue implementing support programmes to the most vulnerable groups, also focusing in the gradual sustainability of these projects.

Concerning the definition of a **Cluster** of the Portuguese cooperation in Cape Verde, the evaluation concludes by the need to carry a profound analysis and thinking on this issue, taking into account the comprehensiveness of the Portuguese cooperation and the small dimension/dispersion of the Capeverdian territory

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação teve como âmbito os Programas Indicativos de Cooperação entre Portugal e Cabo Verde e respectivos Planos Anuais de Cooperação para os períodos 2002-2004 e 2005-2007. No decorrer deste período de tempo, Cabo Verde sofreu um processo de desenvolvimento que levou à sua graduação pelas Nações Unidas a país de médio desenvolvimento, tendo, desse modo, sido internacionalmente reconhecidos os avanços do país e da sua gestão global. Estas novas realidades e a experiência de cooperação internacional apontam para o reforço de alguns domínios onde a ajuda continua a ser ou vai passar a ser importante.

Neste sentido e da avaliação realizada à cooperação entre os dois países importa ressaltar um conjunto de aspectos.

Em primeiro lugar, sobre os **resultados da cooperação**. É visível a contradição entre o carácter disperso e os resultados estruturantes que a cooperação portuguesa teve ao longo dos anos, incluindo os anos anteriores à presente avaliação. É raro descobrir ilha ou sector de actividade onde a cooperação portuguesa (central, sectorial ou não governamental) tenha estado ausente. Esta dispersão, por vezes descontinuada ou inconsequente, acabou por ser sentida como uma ponte entre o passado colonial e o presente, desta feita comandado pelos caboverdianos: Portugal assimilou rapidamente a nova realidade política, mantendo o interesse e a ligação nos mais diversos campos – o que é objecto de reconhecimento generalizado e deve ser notado nesta avaliação. Porém, os resultados estruturantes da cooperação portuguesa (mesmo se e quando não estruturada na sua concepção) revelou-se mais crucial nos sectores financeiro, com a ancoragem permitida pelo acordo cambial, pelo financiamento à construção de infraestruturas básicas e pelos apoios concedidos aos sectores da educação e da capacitação institucional da administração pública (incluindo nas áreas da defesa e da segurança).

Por outras palavras, a cooperação entre os dois países revela um saldo e uma percepção claramente positivos.

Em segundo lugar, sobre os **desafios para o futuro**. As realidades e as oportunidades subjacentes à graduação de Cabo Verde a país de médio desenvolvimento e à Parceria Especial com a União Europeia, enformam as prioridades do país e, indirectamente da Cooperação em geral e da Portuguesa em particular.

Desde logo, a importância de continuar/reorientar algumas acções em curso: capacitação institucional da administração pública (Finanças, Plano, Justiça, Saúde, Defesa e Segurança, municípios); educação e formação (Uni-CV, formação de professores, formação profissional); acções directas de luta contra a pobreza (incluindo acções da Sociedade civil e projectos do MTSS).

Como actividades novas ou aspectos a reforçar, destaquem-se a ajuda directa ao Orçamento; e a coordenação/parcerias com outros actores da cooperação. Estas acções são estratégicas quer numa perspectiva do reforço das capacidades próprias de desenvolvimento de Cabo Verde, quer numa perspectiva de transformação progressiva da cooperação portuguesa, tornando-a mais multilateral e menos ligada. Por fim, correspondendo às mudanças em curso no país e ao processo da sua integração na economia internacional, o apoio ao desenvolvimento de parcerias público-privadas (entre instituições e empresas portuguesa e destas com caboverdianas) e à abertura de novas linhas de financiamento a Cabo Verde para infraestruturas e o reforço do investimento do sector privado em áreas geradoras de emprego e competitividade internacional.

Em terceiro lugar, sobre a **abrangência** da cooperação Portugal – Cabo Verde: a experiência, os laços reforçados e as dinâmicas mais recentes encorajam o desenvolvimento de uma plataforma de Diálogo Político mais estruturado entre os dois países, sobre os principais temas da agenda internacional, o que permitirá igualmente conferir um sentido mais estratégico à cooperação.

As seguintes considerações deste sumário executivo percorrem o índice e resumem questões abordadas na avaliação.

Enquadramento do Desenvolvimento e da Cooperação

O desenvolvimento em Cabo Verde, dada a escassez de recursos naturais, depende em larga medida da estabilidade política e social, da boa governação e da qualificação e produtividade da respectiva mão-de-obra.

O regime democrático está hoje consolidado em Cabo Verde, suportado na realização de eleições presidenciais, legislativas e municipais, a partir de 1991, que contemplaram já por duas vezes a alternância do poder político.

Cabo Verde encontra-se bem colocado para atingir os ODM em 2015: o Produto tem vindo a crescer a taxas superiores a 5% nos últimos anos e, a manter-se a tendência, a taxa de pobreza descerá em cinco anos para menos de metade dos registados em 1990.

Apesar do bom desempenho económico e da progressiva melhoria do ambiente de negócios, o país é ainda fortemente dependente da ajuda pública ao desenvolvimento e das remessas da diáspora caboverdiana (em cerca de 13% e 15% do PNB, respectivamente). O peso destes factores no Produto terá que diminuir, para que Cabo Verde possa enfrentar os desafios colocados pela graduação a país de desenvolvimento médio a partir de 2008. Para tal, parece essencial o prosseguimento de acções tendentes à diversificação da base produtiva e à especialização. A par da aposta que tem sido feita na indústria ligeira, turismo e transportes, há que promover a aposta em clusters que se perfilam de grande importância no desenvolvimento económico e social futuro de Cabo Verde, como são os casos das actividades ligadas ao mar e dos serviços offshore (banca, seguros, feiras francas, tecnologias de informação).

Juntamente com as Grandes Opções do Plano, o Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza (DECRP), constitui o quadro de referência de médio-prazo na definição e implementação das políticas públicas para o desenvolvimento, estando em preparação o documento para o período 2008-2011.

A cooperação internacional em Cabo Verde tem desempenhado um papel crucial. Em Junho de 2007, os parceiros de desenvolvimento reunidos no Grupo de Apoio à Transição (GAT) aprovaram a Estratégia de Transição de Cabo Verde da Lista dos PMA, a qual se comprometeram a apoiar. É de referir também o facto de a maior parte dos doadores ter anunciado que a mudança de estatuto de Cabo Verde não alterará significativamente os montantes da respectiva ajuda. Cabo Verde preenche dois dos três critérios de graduação estabelecidos pelas Nações Unidas – o índice de desenvolvimento humano e o rendimento médio per capita –, mas o índice de vulnerabilidade económica (3º critério) permanece muito elevado, sendo maior do que alguns países em conflito e pós-conflito. Um dos desafios para o país é, portanto, o de assegurar uma estratégia de transição “suave”, a fim de fazer face a situações daí decorrentes, com eventuais impactos negativos no seu desempenho económico e social.

Outra questão de importância decisiva para Cabo Verde foi a recente aprovação pela Comissão Europeia do Estatuto de Parceria Especial. Neste quadro, Cabo Verde vai ter acesso a

instrumentos de financiamento através da sua cooperação com as RUP – Regiões Ultraperiféricas - Açores, Madeira e Canárias.

Apenas dez países possuem Embaixadas na Cidade da Praia, sendo que três pertencem à União Europeia (Portugal, Espanha e França). Em termos multilaterais destaca-se a UE, as agências da ONU (PNUD, FAO, OMS, UNICEF, FNUAP, PAM), e o Banco Mundial.

A ajuda externa a Cabo Verde tem vindo a ser reorientada, desde 2005, para o apoio directo ao Orçamento (UE, BM, BAD, Holanda, Áustria, Espanha e pelos EUA através da Millennium Challenge Account). Em 2007, CV recebeu cerca de 26M€ em ajuda orçamental, o que representa 7% das verbas do Orçamento de Estado. O aumento desta modalidade de ajuda, que também é utilizada como instrumento de monitorização da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza, é bem visto pelas autoridades cabo-verdianas, que pretendem expressamente a adesão de Portugal.

Outra das tendências mais marcantes da APD é a da canalização de fundos através da cooperação descentralizada, quer por afectação directa de ajuda orçamental, quer através de acções de capacitação institucional municipal e/ou de parcerias directas com os municípios – Áustria, França e Holanda têm privilegiado esta modalidade.

O **enquadramento da cooperação portuguesa** merece particular atenção em Cabo Verde, dado o facto de Portugal se manter como um dos principais doadores. Cabo Verde constitui desde 2005 o principal destino da APD portuguesa, tendo representado respectivamente em 2005 e 2006, 20,8% e 22,4% do esforço de ajuda bilateral. Em termos absolutos, os fluxos de ajuda portuguesa a Cabo Verde têm aumentado regularmente desde 2002, com excepção do ano de 2004 (devido ao perdão da dívida angolana). O sector privilegiado da APD portuguesa continua a ser a Educação, embora com uma tendência decrescente desde 2003. Por contraponto, em 2005 e 2006 verifica-se um aumento da ajuda destinada às infra-estruturas e serviços económicos, particularmente na área dos transportes e armazenamento.

Análise das Questões de Avaliação: conclusões e lições aprendidas

A **relevância** da Cooperação Portuguesa para Cabo Verde é, a par com a sua abrangência, consensual e factualmente comprovada, não obstante a ausência de uma estratégia específica para o país, que levou a que os PIC e os PAC se componham de listagens de prioridades/projectos, sem ter por base uma visão integrada e estratégica.

Apesar da profusão e fragmentação de projectos, as prioridades de cooperação no período 2002-2006 permanecem, no essencial, as mesmas, existindo uma continuidade no tipo de cooperação prosseguida, o que aponta para uma previsibilidade da programação a médio-prazo e numa base plurianual, que contradiz a lógica subjacente aos PAC.

A inconsistência revelada na reorganização constante dos eixos e dos projectos ao longo dos PAC, foi contrariada por um importante salto qualitativo de 2005 para 2007 com a transformação de projectos avulsos em programas mais integrados, e com o reforço do acompanhamento/avaliação. Os PIC são implementados quase exclusivamente através da abordagem de projecto/programa, sendo necessário equacionar novas modalidades (ajuda directa ao orçamento).

No respeitante às **mais-valias da cooperação portuguesa**, ressaltam como aspectos positivos: os laços históricos e de proximidade entre os dois países; o ser uma cooperação estruturante nos seus resultados – apesar de não ter sido muitas vezes concebida de forma integrada e estruturada - e contribuir para a estabilidade macroeconómica; a flexibilidade na reorientação de acções e montantes; a consciência das responsabilidades partilhadas na execução dos projectos e nos factores de sucesso/insucesso na implementação dos mesmos.

Os projectos/programas que possuem maior taxa de execução são aqueles em que existe: uma definição clara e detalhada das fichas de projecto ou dos planos de acção, um acompanhamento regular dos projectos, o envolvimento da contraparte cabo-verdeana, de forma estreita e participativa, na execução dos projectos, e uma autonomia financeira e/ou modelos de gestão adequados/modernizados que permitam maior rapidez e flexibilidade na aplicação dos fundos.

Os aspectos negativos são: programação desajustada em vários projectos; mecanismos de gestão inadequados, burocracia nos procedimentos e morosidade nos desembolsos; dificuldades de coordenação devido à multiplicidade de interlocutores, tanto em Portugal como em Cabo Verde; desaproveitamento de sinergias com outros actores, nomeadamente do sector privado.

A profusão de projectos não é intrinsecamente negativa, se for melhorada a definição de um quadro global para o qual contribuem as diversas acções, e se for encontrado um equilíbrio com a existência de regras mais claras, definidas e padronizadas.

A visibilidade das acções da Cooperação Portuguesa não é proporcional aos apoios concedidos, podendo ser melhorada.

A **formação de recursos humanos** é, juntamente com a capacitação institucional, uma das principais prioridades de Cabo Verde. As prioridades do Governo cabo-verdeano estão actualmente concentradas na formação profissional, no ensino técnico e no desenvolvimento do ensino superior.

O PADES, programa de apoio ao ensino secundário, constituiu uma acção de envergadura significativa, apesar de ser difícil perceber o contributo dos professores portugueses para acções de aumento das capacidades das escolas. Os apoios da Cooperação Portuguesa à Universidade de Cabo Verde são estruturantes e os mais relevantes, em comparação com os dos outros doadores, denotando grande relevância, eficácia e sustentabilidade. No âmbito do ensino técnico-profissional, o Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional é o que regista melhores resultados, com efeitos, impactos e sustentabilidade elevados.

Na promoção da língua portuguesa, a acção da Cooperação Portuguesa para além da intervenção na educação tem sido tímida e segundo moldes que poderão não corresponder às reais necessidades de Cabo Verde.

No que respeita à concessão de bolsas de estudo, o apoio da Cooperação Portuguesa tem sido muito positivo em termos quantitativos, sendo Portugal o maior doador. O objectivo de valorização dos recursos humanos está, assim, a ser realizado. No futuro a política de bolsas deverá ser reorientada para corresponder melhor às actuais necessidades de Cabo Verde, nomeadamente aumentando a componente de pós-graduação.

A **capacitação das instituições e reforço do Estado**, incluindo a reforma da administração pública, constituem prioridades importantes para Cabo Verde. A Cooperação Portuguesa afigura-se privilegiada na área de formação de quadros, atendendo aos laços culturais e linguísticos, bem como à semelhança das matrizes institucionais/legais.

Os resultados nesta área são muito diversificados consoante os sectores e projectos. No geral, verifica-se que não existe uma abordagem integrada da capacitação institucional – quer por parte de Cabo Verde quer por parte da Cooperação Portuguesa –, no sentido de assegurar a sustentabilidade dos resultados. Significa isto que não é, muitas vezes, assegurada a continuidade no trabalho que é feito através das assistências técnicas e formações de curta e média duração ministradas por formadores portugueses. Regista-se ainda um desconhecimento dos vários serviços e/ou actores relativamente aos projectos de outros (p.ex. bilateral versus multilateral), o que não favorece um quadro integrado de acção e de visibilidade da Cooperação Portuguesa (exemplo: contribuições para projectos das Nações Unidas em Cabo Verde).

Quanto à **contribuição das acções no domínio social e da solidariedade para a redução da pobreza**, o protagonismo e os projectos desenvolvidos pelo MTSS português são muito valorizados em Cabo Verde, uma vez que têm contribuído de forma directa para a melhoria das condições de vida de uma parcela da população mais carenciada. O impacto dos projectos na vida das comunidades é positivo, em particular nos grupos sociais mais desfavorecidos e nos grupos vulneráveis

A taxa de execução destes projectos é elevada e os projectos são executados de forma integrada. A sua visibilidade ao nível local é mais que proporcional aos meios financeiros envolvidos. Contudo, subsistem as preocupações relativas à sustentabilidade a longo prazo de parte das acções empreendidas.

Os resultados da **participação e apropriação** das acções da Cooperação Portuguesa por entidades caboverdianas variam consoante os projectos avaliados.

Várias acções de formação ou de assistência técnica foram definidas numa perspectiva avulsa e de curto-prazo, originando resultados pouco positivos no que concerne à apropriação e à sustentabilidade (replicação das competências adquiridas). Algumas das formações, de curto e médio prazo não foram planeadas de modo a fornecer às entidades locais todos os meios técnicos necessários para que os conhecimentos teóricos adquiridos pudessem efectivamente ter aplicações e efeitos práticos, garantindo a sustentabilidade destas acções de formação. O que mais dificilmente acontecerá quando as assistências técnicas avulsas e de curta-duração estejam incluídas em programas integrados, que privilegiem uma abordagem de médio-longo prazo e que possam integrar várias componentes, para maximizar os respectivos impactos.

Na maior parte dos projectos de apoio à construção/reabilitação de infra-estruturas, o concurso foi lançado pelas autoridades caboverdianas, o que aponta para a apropriação do processo. Os problemas na implementação de alguns projectos na área do património não tiveram a ver com aspectos de apropriação.

Na área dos serviços sociais e solidariedade, os índices de participação a apropriação locais são elevados.

No tocante à **coordenação e complementaridade entre doadores**, a Cooperação Portuguesa participa nos esquemas de coordenação existentes (à excepção do grupo de ajuda ao orçamento); a Embaixada de Portugal tem promovido reuniões periódicas com os Embaixadores residentes dos países da UE.

A coordenação intra-UE é ainda incipiente, tendo-se realizado algumas reuniões que resultam apenas na troca de experiências, mas não numa efectiva coordenação ou esforços de complementaridade (que possam fornecer bases para uma eventual divisão de trabalho futura). Ao nível sectorial, regista-se ainda a realização de reuniões técnicas regulares na área técnico-policial com os outros doadores do sector (Espanha e França), o que permite trocar informações para evitar a duplicação de acções.

Existem alguns problemas de capacidade e de coordenação entre estruturas, da parte caboverdiana, para que esta possa assumir plenamente a liderança na coordenação da ajuda. Para além das dificuldades de coordenação interministerial, existem igualmente limitações na coordenação de diversos serviços e níveis de governação do Estado.

A quase totalidade dos projectos da Cooperação Portuguesa é financiada e executada por actores da cooperação portuguesa, existindo muito poucos exemplos de acções conjuntas com outros doadores, não estando a ser aproveitadas sinergias e oportunidades de acções conjuntas com outros países (p.ex. Espanha).

No que respeita à **coordenação e complementaridade entre agentes da cooperação portuguesa**, a política de APD tem-se caracterizado por uma considerável dispersão institucional, ao nível da formulação, execução e financiamento das actividades, acentuada – no caso de Cabo Verde – pelo forte papel da cooperação descentralizada (entre municípios).

A ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios sectoriais é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. Muitos contactos bilaterais foram realizados entre ministérios homólogos sem articulação com o IPAD e a inclusão de técnicos do IPAD nas missões sectoriais ao terreno continua a depender da decisão dos Ministérios sectoriais. Neste cenário, assume especial importância para a execução eficaz da cooperação um investimento forte nos mecanismos de coordenação.

As alterações políticas em Portugal e a subsequente reformulação institucional das estruturas de cooperação nos últimos anos afectaram, juntamente com as restrições orçamentais neste sector, a execução da cooperação e a prossecução dos objectivos da Cooperação Portuguesa. No seio do IPAD, podem identificar-se igualmente alguns estrangulamentos de articulação/coordenação no período analisado.

Há uma insuficiente capacidade da Embaixada desempenhar de forma eficaz todas as funções, face à disponibilidade de recursos humanos. Nomeadamente, a gestão do dia-a-dia e as tarefas administrativas consomem grande parte do tempo, impossibilitando o desempenho de outras tarefas estratégicas e de planeamento. Em termos de capacidade decisória da Embaixada, verifica-se que os programas teriam a ganhar em termos de celeridade e adequação às necessidades, se existisse uma efectiva capacidade de decisão ao nível do terreno (com os recursos humanos necessários), permitindo igualmente reforçar o acompanhamento qualitativo dos projectos e reduzir o número de missões externas.

Existem acções desenvolvidas pela Embaixada que possuem grande visibilidade local, contribuindo para a boa imagem e apreciação positiva da Cooperação Portuguesa (quer através do fundo de pequenos projectos, quer da linha de pequenos projectos). As acções desenvolvidas neste quadro têm um papel importante na capacitação de organizações da sociedade civil local.

Verifica-se que os montantes afectados às ONGD foram marginais no total da Cooperação Portuguesa e que não existe uma estratégia de promoção do sentido de pertença destas organizações no quadro da Cooperação Portuguesa. Os projectos implementados por estas organizações e co-financiados pelo IPAD denotam uma continuidade ao longo dos anos, que é contrária à necessidade de apresentação anual dos projectos para financiamento. Os dois projectos analisados revelam resultados muito positivos.

O apoio à sociedade civil caboverdiana foi insuficiente, dada a relevância que estas organizações possuem em Cabo Verde e o seu papel na luta contra a pobreza

Recomendações

São feitas **Recomendações Gerais** ao IPAD, aos demais actores da Cooperação Portuguesa e às autoridades caboverdianas (ver capítulo 4).

No caso da Cooperação Portuguesa são de destacar as seguintes:

- Conceber internamente um documento de estratégia da cooperação portuguesa para o país, que possa nortear a actuação da Cooperação Portuguesa e que estabeleça a visão portuguesa para além da negociação política do PIC com as autoridades caboverdianas;

- Reforçar a participação da sociedade civil portuguesa e caboverdiana na implementação dos PIC;
- Corresponder à nova fase de desenvolvimento de Cabo Verde, para que a Cooperação Portuguesa desempenhe um papel importante na implementação do Plano de Acção da Parceria Especial de Cabo Verde com a EU;
- Fomentar a coordenação e a possibilidade de parcerias e acções conjuntas com outros doadores (p.e. Espanha);
- Dar início à modalidade de ajuda orçamental;
- Promover parcerias público-privadas;
- Eliminar os PAC e definir calendários e critérios quantitativos e qualitativos para acompanhamento e avaliação dos resultados da Cooperação Portuguesa;
- Melhorar processos administrativos, agilizar desembolsos e descentralizar competências para os serviços de cooperação da Embaixada;
- Promover a qualificação e experiência dos recursos humanos no IPAD (Sede e Embaixada);
- Reforçar a capacidade de decisão da Embaixada, de forma a transferir progressivamente para o terreno a proposta dos próprios programas de cooperação, a identificação de projectos e uma gestão mais autónoma dos mesmos, a realização de avaliações de projectos, etc;
- Agilizar o processo de concessão de vistos a estudantes e quadros superiores, aproveitando a existência de um oficial de ligação do SEF no terreno.

No que respeita a **Recomendações Sectoriais específicas** salientam-se:

Na *Educação/Formação de Recursos Humanos*: investir na formação de professores caboverdianos; apoiar o ensino superior; aumentar o peso das bolsas de pós-graduação; continuar o apoio à formação profissional; elaborar uma estratégia coerente de apoio à Língua Portuguesa, incluindo o apoio ao desenvolvimento do sector editorial e de distribuição caboverdiano.

Na *Capacitação Institucional*: dar continuidade às acções de capacitação, promovendo a participação e apropriação das mesmas pelos caboverdianos (p.e. na área da Saúde, reforçar as competências e infra-estruturas locais para diminuir a quantidade de evacuações médicas); incluir, sempre que possível, as acções de curta duração em programas mais abrangentes que incluam outras componentes (p.ex. equipamento, outras assistências técnicas); investir na Justiça e na capacidade de proposição legislativa da administração pública em geral.

Nos *Serviços Sociais e Solidariedade*: dar continuidade aos programas de apoio a grupos vulneráveis, com a preocupação de assegurar a progressiva sustentabilidade dos mesmos.

No respeitante à **Definição do Cluster**, sugere-se uma mais profunda reflexão sobre o tema, tomando em conta a abrangência da cooperação portuguesa e a pequena dimensão / dispersão do território caboverdiano.

Introdução

A presente avaliação externa surge num momento importante dos desafios que actualmente se colocam à cooperação portuguesa, por um lado, e ao desenvolvimento de Cabo Verde, por outro.

Com efeito, o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, aprovado em Dezembro de 2005, estabelece novas orientações para a política de cooperação, as quais deverão ser reflectidas de forma adequada nos respectivos programas de cooperação. Os compromissos assumidos por Portugal no quadro das Nações Unidas e da União Europeia, nomeadamente no que respeita à prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e ao aumento dos montantes globais de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), suscitam igualmente a necessidade de aumentar a eficácia e eficiência da cooperação portuguesa.

No que respeita a Cabo Verde, a passagem do estatuto de País Menos Avançado (PMA) para país de desenvolvimento médio representa uma mudança de paradigma na cooperação internacional com este país, mas não altera as necessidades de fundo no que respeita ao seu desenvolvimento. Sendo um país com um processo democrático consolidado e com índices de desenvolvimento humano superiores aos da generalidade dos países da África Subsaariana, é igualmente muito dependente dos recursos da ajuda externa para o financiamento do seu desenvolvimento. Nesse sentido, a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza de Cabo Verde reconhece que, embora Cabo Verde registe avanços muito positivos no seu crescimento e na melhoria dos indicadores sociais, continua a ter igualmente um alto índice de vulnerabilidade e uma taxa de pobreza elevada.

a) Âmbito e Objectivos da Avaliação

Neste contexto, os principais **objectivos** desta avaliação são, de acordo com os Termos de Referência (TdR) fornecidos pelo IPAD:

- Conhecer o desempenho da cooperação portuguesa em Cabo Verde;
- Fazer o levantamento da experiência de programação (PIC e PAC) e das suas características específicas com Cabo Verde;
- Dar aos Governos Português e Caboverdiano uma base para decidir sobre possíveis mudanças ou adaptação da estratégia, programa e sectores de intervenção da cooperação entre os dois países;
- Identificar lições e propor recomendações para a reorientação da estratégia de cooperação com Cabo Verde;
- Apreciar em que medida a cooperação portuguesa contribuiu para os progressos alcançados nos objectivos de redução da pobreza em Cabo Verde.

No seu **âmbito**, a presente avaliação engloba uma apreciação da relevância, lógica e coerência do PIC e sua consistência com a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza de Cabo Verde; uma análise dos dois PIC anteriores (2002-2004 e 2005-2007, com especial incidência neste último), bem como a coerência entre programação e implementação; e uma análise por eixo de intervenção (no âmbito dos três eixos principais).

O objectivo central e final é extrair lições (positivas e negativas) e formular recomendações para a cooperação portuguesa em Cabo Verde, de forma a apoiar a tomada de decisões ao nível das

políticas, afectação de recursos e implementação dos próximos PIC, contribuindo para uma ajuda mais relevante, eficaz, eficiente e sustentável.

b) Limitações e considerações metodológicas

A avaliação foi efectuada de acordo com os princípios definidos no “Guia de Avaliação” do IPAD e em consonância com os objectivos e parâmetros definidos pelos TdR elaborados pela Divisão de Avaliação. Para além da análise da relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, impacto e valor acrescentado da cooperação portuguesa em Cabo Verde, foi conferida especial atenção à coerência, coordenação e complementaridade da cooperação portuguesa, quer no seio das instituições/agentes da cooperação portuguesa (incluindo o papel dos actores não-governamentais), quer com outros doadores. A descrição das fases da avaliação e da metodologia de recolha e análise de dados é descrita no Anexo A2.

A avaliação foi organizada em torno de um conjunto de **questões específicas**, para as quais foram elaborados critérios. Para cada um dos critérios foram identificados indicadores quantitativos e qualitativos, cuja aferição esteve naturalmente dependente da existência de informação disponível e adequada. A matriz de avaliação encontra-se no Anexo A3.

A presente avaliação enfrentou algumas **limitações**, das quais importa salientar:

- A existência de informação dispersa, fragmentada, pouco sistematizada ou insuficiente, relativamente ao primeiro PIC em análise (2002-2004). Como exemplo, refira-se a insuficiência de informação sobre o surgimento e acompanhamento dos projectos nesse período, entre outros;
- A discrepância entre fontes de informação, principalmente 2007, devido ao facto de a informação não estar ainda actualizada/sistematizada e os dados não serem, por isso mesmo, finais. Por exemplo, regista-se uma disparidade entre as actuais taxas de execução apresentadas pelo IPAD relativamente a determinados projectos e a taxa que é comunicada pelo sector respectivo (cooperação policial, ambiente, etc). Daí que muitas das vezes os dados sejam apenas apresentados até final de 2006;
- O grande número e profusão de pequenos projectos não facilitou uma recolha verdadeiramente abrangente da totalidade da informação, uma vez que não foi possível cobrir todas as intervenções no tempo disponível. A apreciação global é afectada pelo facto de os resultados alcançados e os efeitos variarem consideravelmente entre e dentro dos sectores de intervenção. Deste modo, a equipa de avaliação procurou analisar com maior profundidade os principais projectos/programas em termos de dotações financeiras e outros aspectos que tenham sido referidos como interessantes;
- A dificuldade de análise dos impactos e sustentabilidade, uma vez que apenas se poderá ter em conta os resultados existentes até ao momento desta análise, não sendo possível avaliar os efeitos à posteriori do presente PIC (depois do seu término em Dezembro de 2007), nem os impactos de médio ou longo-prazo de várias acções. Para além disso, nos períodos em que não existiu um sistema de acompanhamento regular dos projectos, nem mecanismos adequados para medição dos resultados efectivos da intervenção portuguesa e de avaliação dos mesmos com base em objectivos e indicadores, verifica-se que a avaliação dos impactos, efeitos e resultados da cooperação se revela difícil e inevitavelmente superficial.

1. Enquadramento do Desenvolvimento e da Cooperação em Cabo Verde

1.1. O Desenvolvimento em Cabo Verde

Cabo Verde é um país de escassos recursos naturais em que a estabilidade política, económica e social, a qualidade dos recursos humanos e a sua posição privilegiada, constituem vantagens comparativas.

Em termos **políticos**, está hoje consolidado um sistema parlamentar apoiado em eleições legislativas e presidenciais que se têm realizado (doze processos eleitorais, quatro legislativas e presidências, a par das eleições municipais), a partir de 1991, de forma exemplar.

No início da década de 90, foram implementadas reformas visando a consolidação de uma economia de mercado, aberta ao exterior e claramente apoiada no sector privado, com bons resultados. No entanto, num contexto de globalização e competitividade crescentes, com os desafios daí decorrentes, tendo em conta uma base produtiva de pequena dimensão e pouco desenvolvida, o país apresenta um elevado nível de vulnerabilidade económica a choques externos.

Apesar das vulnerabilidades – onde se contam a localização geográfica que origina vulnerabilidades ambientais (incluindo precipitação fraca e irregular, que afecta a agricultura, a segurança alimentar e a disponibilidade local de produtos) a pequena dimensão e insularidade, a escassez de recursos naturais, a pequena dimensão e desenvolvimento do tecido empresarial – Cabo Verde regista um **bom desempenho económico**, como se ilustra no *Quadro 1 (Anexo A4)*.

Relativamente ao ambiente para os negócios, o Banco Mundial coloca Cabo Verde na 132ª posição, entre 178 países, na sequência da avaliação da sua capacidade de reformar as suas regulamentações com vista a agilizar a concretização de negócios.¹ São analisados 10 parâmetros: criação de empresas, obtenção de alvarás, contratação de trabalhadores, registo de imóveis, obtenção de crédito, protecção de investidores, impostos, comércio internacional, cumprimento de contratos e fecho de empresas. Cabo Verde apresenta bons indicadores nos itens: cumprimento de contratos, obtenção de crédito e de alvarás. Verifica-se a existência de alguns custos de contexto (burocracia, morosidade, etc.) que importa resolver.

Para além disso, o desempenho económico é ainda muito **dependente de factores externos**: a ajuda Pública ao Desenvolvimento – APD (Cabo Verde é um dos países que regista maior volume de APD per capita – 316,9 USD em 2005²) e as remessas da diáspora caboverdiana (particularmente da Europa e dos EUA). Estes dois motores do desenvolvimento não são sustentáveis no longo-prazo, nem apropriados perante os novos desafios do desenvolvimento do país³. É necessária uma agenda de transformação sócio-económica, com o apoio da comunidade internacional, que aposte na melhoria de acesso aos mercados (através da OMC e do reforço de capacidades), em novas formas de financiamento, no fornecimento de apoio directo através de fundos e programas de luta contra a pobreza e contra as vulnerabilidades do país (nomeadamente aumentando os trust funds, o apoio ao orçamento e o apoio à redução da dívida).⁴

¹ *Doing Business 2008*, World Bank, Sep, 2007

² *Relatório do Desenvolvimento Humano 2007*, PNUD

³ *Strategy for Cape Verde's Graduation from the LDCs List*

⁴ GAT, *Declaration for effective and sustainable graduation of Cape Verde from LDCs*

Há, assim, absoluta necessidade de promover um ambiente adequado ao reforço do papel da iniciativa privada nacional e dos investidores externos, com o objectivo de alargar a actual base produtiva, com melhor produtividade e competitividade internacional⁵. Neste processo de mudança, o papel das parcerias entre o Estado e Municípios, a sociedade civil, a diáspora, o sector privado nacional e os investidores externos será decisivo. Para o efeito há que criar um clima de confiança entre todos os actores envolvidos.

Em suma, Cabo Verde tem absoluta necessidade de **implementar reformas que permitam o crescimento e a transformação da base produtiva existente**, assentes em critérios de inovação, de produtividade e de competitividade, em parcerias e no respeito da boa governação empresarial. Para o efeito, a par da aposta na indústria ligeira, turismo e transportes (aeroportos⁶, portos, transportes inter-ilhas, voos charter, shipping) há que promover a aposta em clusters que se perfilam de grande importância no desenvolvimento económico e social futuro de Cabo Verde, como são, a título de exemplo, os casos das actividades ligadas ao mar: aquacultura, energias renováveis (energia das ondas, eólica e solar), pesquisa marinha, processamento de produtos do mar e congelação e conservação do pescado e serviços offshore (banca, seguros, feiras francas, tecnologias de informação).

No que se refere a outros indicadores com impacto no desenvolvimento, é de destacar, por ser um importante indicador no que concerne ao ambiente para os negócios e para a captação de investimento externo, que Cabo Verde aparece na 3ª posição no **índice de corrupção** em África e na 49ª posição entre 180 países, de acordo com o relatório da Transparência Internacional.⁷ Do mesmo modo, a Freedom House classificou Cabo Verde como o país mais livre em termos de direitos políticos e liberdades civis de toda a África Sub-Sahariana.⁸

A avaliação do Banco Mundial em 2005 classifica Cabo Verde em 3.5 valores na **qualidade da gestão orçamental e das finanças públicas**, acima da média de 3.2 dos países abrangidos pela Associação de Desenvolvimento Internacional (IDA). Desde 2002, o Governo tem implementado reformas administrativas e lançou o Plano Nacional de Contabilidade Pública (PNCP), tendo estendido a todos os ministérios o sistema de gestão financeira – Sistema Integrado de Gestão Orçamental e Financeira (SIGOF). O SIGOF é utilizado pelos doadores da ajuda orçamental e pelos EUA no âmbito da Millennium Challenge Account (MCA), permitindo uma melhor monitorização dos desembolsos da ajuda e da sua execução financeira.

E é precisamente pela boa gestão da ajuda internacional, pela boa governação e pelo desenvolvimento económico atingido que Cabo Verde é apontado como um **exemplo** pela comunidade internacional.

Em termos de **desenvolvimento**, e tendo como referência o ano de 2005, Cabo Verde apresenta um índice de desenvolvimento humano de 0,736 e ocupa o lugar 102 entre 177 países, um índice de pobreza humana de 15,8%, ocupando o 32º lugar entre 107 países que apresentam desenvolvimento humano médio e baixo⁹ e registando, ainda, crescimentos significativos em vários indicadores do desenvolvimento humano e social, com destaque para a saúde e educação (ver Quadro 2, Anexo A4).

⁵ Esta é, aliás, uma preocupação prevista nos pilares “boa governação”, “integração regional” e “luta contra a pobreza e desenvolvimento”, da Parceria Estratégica com a União Europeia.

⁶ Em 1/11/2007 foi inaugurado o Aeroporto Internacional da Boavista, estando prevista para 2008 a inauguração do Aeroporto Internacional do Mindelo (S. Vicente).

⁷ *Global Corruption Report 2007*, Transparency International, 2007. O estudo, publicado a 26 de Setembro de 2007, baseou-se em dados e informações de várias instituições internacionais, tais como a Fundação Bertelsmann, o Banco Mundial, a Freedom House e o Banco Africano de Desenvolvimento.

⁸ *Freedom in Sub-Saharan Africa 2007: A Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House, Jul, 2007

⁹ *Relatório do Desenvolvimento Humano 2007*, PNUD

Cabo Verde aceitou o desafio lançado pelas Nações Unidas para implementar um conjunto de acções estratégicas de modo a atingir, até 2015, um conjunto de objectivos dos ODM¹⁰. E este compromisso, no momento em que o país aderiu à OMC¹¹ e está num processo de graduação, exige a integração das metas e indicadores nas políticas públicas nacionais.

Cabo Verde tem **potencial para atingir praticamente todos os ODM em 2015**, tendo já ultrapassado as metas da educação. O crescimento do PIB foi, em média, de 5,7% entre 2000 e 2005 o que, mantendo esta tendência, permitirá reduzir a taxa de pobreza para valores inferiores à metade dos registados em 1990, mesmo antes de 2015. O primeiro relatório de implementação dos ODM, elaborado em 2004, salientava já que os progressos registados eram animadores: a pobreza extrema e a pobreza absoluta diminuíram; universalizou-se a educação primária e assegurou-se a paridade de género na educação primária e secundária. Enquanto a autonomização das mulheres progride, a mortalidade materna e das crianças com menos de cinco anos baixa, a um ritmo superior ao previsto no quadro dos ODM, e o acesso à água potável melhorou substancialmente.

1.2. A pobreza: o grande desafio de Cabo Verde

Em Cabo Verde, 37% da população residente é pobre e cerca de 20% muito pobre. A pobreza continua a atingir de forma particular as famílias chefiadas por mulheres, especialmente as que se encontram em situação de desemprego. Assim, 32% dos agregados familiares chefiados por mulheres são pobres e 16% muito pobres. Em termos regionais, verifica-se que a pobreza rural e urbana aumentaram entre 1989 e 2002, pois a proporção de pobres passou de 46% para 51%, em meio rural, e de 18% para 25%, em meio urbano, continuando a maioria dos pobres (63%) a viver em meio rural, tendo a agricultura como única fonte de subsistência. De referir que o êxodo do campo para o meio urbano, ocorrido na década de 90, está na origem da transferência de algumas bolsas de pobreza para o meio urbano. Também nas zonas urbanas a incidência da pobreza nas famílias chefiadas por mulheres corresponde a 52% (média nacional), mas para S. Vicente: 55% e para a cidade da Praia: 54%, a percentagem é superior.

As estratégias de intervenção apontam para a priorização dos concelhos mais pobres: Tarrafal, S. Miguel e S. Lourenço dos Órgãos (o mais pobre de todos), em Santiago; os três municípios do Fogo; os dois municípios de S. Nicolau e os três municípios de S. Antão, em matéria de criação de emprego e de rendimento, formação e capacitação profissional e financiamento de micro-projectos geradores de rendimento para as famílias mais pobres. A estratégia deve facilitar a criação de oportunidades de emprego e rendimento estável (fundamentalmente para o chefe de família, uma vez que o desemprego da chefia familiar é um factor determinante de pobreza).

De igual modo, outro elemento relevante no quadro das políticas públicas reside no combate à insegurança alimentar e em garantir o acesso a água potável, com reflexos positivos na produção agrícola e consequente aumento do rendimento das famílias em zonas rurais. De facto, em Cabo Verde a fome não é um fenómeno de massas, pelo que se deve falar, para o contexto nacional, de insegurança alimentar essa sim geral e permanente. Segundo estatísticas do MAA¹², em 2005, 21% das famílias encontrava-se em situação de insegurança alimentar (só em zonas rurais). Em

¹⁰ Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, adoptados por 189 Estados, em 8 de Setembro de 2000 na Assembleia-geral das Nações Unidas.

¹¹ Cabo Verde pediu formalmente a adesão à OMC em 1999. No ano seguinte foi criado um grupo de trabalho para seguir o processo de adesão. De 2004 a 2007 tiveram lugar cinco reuniões para o efeito, tendo sido efectuada em Dezembro de 2007 a adesão formal à organização, criada em 1995 com o objectivo de supervisionar acordos sobre regras de comércio e que conta actualmente com 151 países-membros.

¹² Ministério do Ambiente e Agricultura

2006, cerca de 8% das crianças menores de 5 anos tinham insuficiência ponderal, com cerca de 11% dessas crianças a revelar atraso de crescimento, sendo a situação mais grave no meio rural (13%), contra 9% no meio urbano (QUIBB 2006).

Como se vê, a situação é complexa. No entanto, no que respeita aos indicadores-síntese da pobreza, olhando para os dados fornecidos pelo IDRF¹³ 2001-2002 e pelo QUIBB¹⁴ 2006, verifica-se uma melhoria global dos mesmos (*ver quadro 3, Anexo A4*). Mas, a assimetria na distribuição dos investimentos/meios tem impacto na dinâmica económica e emprego, não suprimindo (às vezes até agravando) desigualdades geográficas. Da análise dos indicadores dos *Quadros 4 e 5 (Anexo A4)*, constata-se que existem discrepâncias significativas entre homens e mulheres, entre áreas urbanas e rurais, e entre ilhas, o que exige que se tenha atenção aos dados para além das médias nacionais.

Uma larga proporção do orçamento – cerca de 37% para 2007 – é afectada a sectores prioritários como as infra-estruturas básicas, saúde e educação¹⁵. Com efeito, a luta contra a pobreza é uma preocupação antiga dos sucessivos governos de Cabo Verde. Mas hoje, face a persistência e dimensão do problema, existe uma clara assumpção de que a política de combate à pobreza está no cerne das políticas públicas, o que levou o Governo a aprovar, em Setembro de 2004 e para o horizonte de 2004-2007, o **Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza** (DECRP I)¹⁶, no âmbito do planeamento estratégico que se tem vindo a consolidar e que tem como instrumentos fundamentais as **Grandes Opções do Plano** (GOP) e o **Plano Nacional de Desenvolvimento** (PND). De facto, a estrutura do DECRP assenta nos eixos, objectivos e medidas do PND assegurando uma maior coerência dos instrumentos de planeamento, gestão e acompanhamento.

O DECRP I, preparado pelo Governo de Cabo Verde em estreita articulação com os beneficiários e os parceiros de desenvolvimento, constitui o quadro de referência das intervenções do país e dos parceiros na definição e implementação das políticas públicas e para a adopção do modelo orçamental de aplicação dos recursos (quer internos, quer externos). Como guia de implementação da estratégia do país no combate à pobreza, o DECRP é um documento de importância decisiva por ser de fácil compreensão e suportado por informação estatística de qualidade crescente; diagnosticar o perfil da pobreza (condições de vida das famílias, condições macroeconómicas e sectoriais e recursos); a criação de emprego constituir um objectivo central tendo em vista o crescimento económico e a criação de riqueza; estabelecer um cenário prudente de evolução; privilegiar as políticas de descentralização e integrar a modalidade de apoio orçamental para a mobilização dos recursos necessários.

É verdade que os Relatórios de progresso e análises realizadas evidenciam avanços reais. A leitura quantificada dos indicadores globais, relativos a 2006, permite constatar que os sectores da educação, da saúde, da protecção social e das finanças públicas registam valores que tendem para os objectivos e metas consagrados no DECRP. Haverá agora que dar mais atenção à redistribuição da riqueza com enfoque no consumo das famílias e promover mais descentralização em oposição a uma “eventual” centralização no que se refere à gestão do novo modelo de apoio orçamental, com vista à correcção de assimetrias regionais e à promoção da equidade, do género e dos grupos vulneráveis.

No entanto, é necessária uma *monitorização* sistemática dos indicadores e uma atenção permanente às políticas públicas económicas e/ou sociais. Os ensinamentos decorrentes do

¹³ *Inquérito às Despesas e Receitas das Famílias*

¹⁴ *Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar*

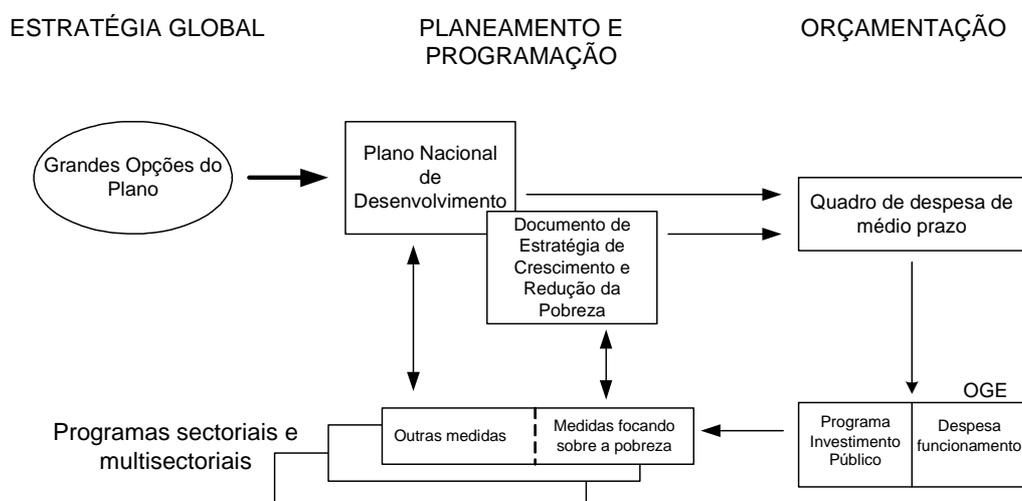
¹⁵ CAD/OCDE (2006): **2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters: Cape Verde**.

¹⁶ O DECRP II 2008-2011 está em processo de conclusão, tendo em conta as recomendações do Relatório Técnico da Avaliação Global 2004-07, Abril de 2007.

DECRP I devem ser tidos em conta na preparação do DECRP II 2008-2011 (até final de 2007), nomeadamente, a “coordenação global da matriz de políticas e respectivos indicadores aos níveis de análise julgados convenientes; a criação do sistema e instrumentos de seguimento permanente dos resultados, na base de critérios universalmente aceites e, ainda, na sua harmonização com as matrizes e políticas dos parceiros de desenvolvimento”¹⁷.

Na figura seguinte ilustra-se o sistema de planeamento de Cabo Verde, a integração do ciclo planeamento-programação-orçamentação, ligando as fases de planeamento estratégico (GOP), de intervenção do Estado (PND) e de orçamentação (OE).

QUADRO A: Sistema de planeamento de Cabo Verde



1.3. A questão do Género: Promover a igualdade entre sexos e a autonomia das mulheres

Na sequência do esforço de introdução da variável género na planificação e orçamentação, alguns avanços têm sido conseguidos. No entanto, persistem diferenças apesar dos avanços registados em matéria de legislação e de mecanismos e instrumentos inibidores (21% das mulheres cabo-verdianas são vítimas de violência – IDSR II¹⁸).

No que se refere ao acesso ao ensino, verifica-se paridade de acesso no ensino básico, mas no ensino secundário há maior presença de mulheres (52,5%). Tanto no meio urbano como rural, as mulheres são menos alfabetizadas. Paradoxalmente a diferença percentual entre homens e mulheres alfabetizadas é maior no meio urbano (17,7%) do que no rural (11,1%). A nível nacional, em 2005, 71,9% das mulheres são alfabetizadas, contra 86,5% dos homens¹⁹.

A participação da mulher na vida cívica e política é significativa. De facto, as mulheres representam 1/3 do elenco governativo. Em 2006, cerca de 15% dos deputados à Assembleia Nacional eram mulheres e 23% dos deputados municipais (vereadores) são mulheres embora apenas uma presidência de Câmara, num universo de 23, seja ocupada por uma mulher.

¹⁷ Relatório Técnico da Avaliação Global 2005-07, DGP do MF, Abril de 2007

¹⁸ Inquérito Demográfico e à Saúde Reprodutiva

¹⁹ INE – Instituto Nacional de Estatística

A nível sócio-económico ainda é elevada a percentagem de mulheres domésticas. A taxa de actividade nas mulheres é de 58,3% e a taxa de desemprego é 23% contra 13,9% para os homens (IEFP, ISE, 2006). A aposta fundamental na promoção da igualdade do género deverá alicerçar-se na educação com vista a criar oportunidades e condições para as mulheres poderem competir por trabalhos remunerados e participar na vida cívica, com incidência particular nas chefes de famílias vulneráveis com vista à sua independência económica. De referir que cerca de 51% dos pobres são mulheres.

Do ponto de vista da saúde materna, torna-se imperioso prestar serviços de saúde sexual e reprodutiva; desenvolver a qualidade dos serviços de saúde na gravidez e parto (vigilância pré e pós-parto); privilegiar as jovens e as adolescentes através da disponibilização de informação e educação sobre saúde reprodutiva a todas as pessoas sexualmente activas.

A integração da abordagem do género no processo de definição e implementação das políticas públicas deve constituir prioridade estratégica²⁰. Bem como o combate à violência contra as mulheres e a inerente formação e educação em matéria de direitos humanos e cidadania. Tendo em conta a transversalidade da questão da promoção da igualdade do género, a combinação de acções em áreas como infra-estruturas económicas e sociais, saúde, educação, protecção legal e jurídica, serviços de apoio às vítimas de violência, contribuirá para se assegurar este objectivo.

1.4. Recursos Humanos e êxodo de competências: o caso de Cabo Verde

A emigração de recursos humanos qualificados afecta a maioria dos países menos avançados, sobretudo insulares, dificultando a utilização da tecnologia no apoio a estes países no processo de desenvolvimento e na elevação do nível de vida das suas populações, com repercussões negativas no combate à pobreza.

De acordo com o mais recente Relatório da CNUCED²¹, em 2000, Cabo Verde tinha 69,1% dos seus especialistas com formação universitária a residir e trabalhar em países industrializados (2º lugar, depois do Haiti, a nível mundial), onde existem melhores condições de trabalho e de vida.

As perdas de capital humano poderão ter graves repercussões já que o pessoal qualificado é essencial para a melhoria da produção, produtividade, modernização das empresas nacionais (e, conseqüentemente, da sua competitividade), exportações, e conseqüentes repercussões positivas na saúde e educação e qualidade de vida das populações. De facto, a emigração de pessoal qualificado influi negativamente nas perspectivas de crescimento e de desenvolvimento a longo prazo, sobretudo quando o número de especialistas é *ainda* relativamente escasso.

Este êxodo é o resultado de forças complementares. Por um lado os baixos salários e falta de estímulo nos países de origem, por outro, o envelhecimento da população dos países desenvolvidos, que leva estes a promover o recrutamento de trabalhadores especializados no exterior, para fazer face a necessidades em sectores como as TIC, ou ainda de quadros com qualificações médias como, por exemplo, mecânicos, electricistas, enfermeiros, etc.

Assim, o Relatório da CNUCED aconselha que as elites profissionais dos PMA deverão poder circular entre os países de origem e destino com vista a reduzir ao mínimo os efeitos negativos sobre os PMA. Trata-se de tudo fazer para “assegurar a circulação de competências” de modo a assegurar a transferência dessas competências para os PMA. Com este objectivo, a CNUCED recomenda a melhoria das condições de emprego e de carreira, a promoção de programas

²⁰ De que é exemplo o *Plano Nacional para a Igualdade e Equidade do Género*

²¹ *Rapport 2007 sur les pays les moins avancés*, CNUCED, Juillet 2007

destinados a incitar os quadros emigrados a regressar ao país de origem, nem que seja temporariamente, e o contacto com a diáspora a fim de encorajar a transferência de tecnologia e *know-how*. Para o mesmo desiderato, a CNUCED aconselha os países desenvolvidos a promover o recrutamento temporário, mais que a imigração permanente e a aplicarem programas de apoio aos imigrantes qualificados que desejem regressar aos seus países de origem.

1.5. A graduação de Cabo Verde como país de rendimento médio

Em Dezembro de 2004, foi decidida a **saída de Cabo Verde da lista de Países Menos Avançados (PMA)** das Nações Unidas e o seu tratamento preferencial está em fase de transição até 2008. Um dos desafios para o país foi assegurar uma estratégia de transição “suave”, a fim de fazer face a situações daí decorrentes, com eventuais impactos negativos no seu desempenho económico e social. Com efeito, Cabo Verde preenche dois dos três critérios de graduação estabelecidos pelas NU – o índice de desenvolvimento humano e o rendimento médio per capita –, mas o Índice de vulnerabilidade económica²² (3º critério) permanece muito abaixo do ponto crítico de saída (apenas 61% daquele, em 2003), menor do que para alguns países em conflito e pós-conflito. Para além da vulnerabilidade económica, Cabo Verde é igualmente afectado por outras vulnerabilidades, como na área ambiental/climatérica, na área geográfica e na segurança, pelo que é importante continuar a assegurar o apoio a áreas estruturais do desenvolvimento e da luta contra a pobreza.

Em Junho de 2007, os parceiros de desenvolvimento reunidos no GAT²³ aprovaram a Estratégia de Transição de Cabo Verde da Lista dos PMA, a qual se comprometeram a apoiar. Assegurar uma boa gestão nesta nova fase a aproveitar as oportunidades que ela encerra constitui actualmente um desafio para Cabo Verde e para os parceiros de desenvolvimento.

No quadro do diálogo político e social já iniciado pelas autoridades caboverdianas, o Sistema das Nações Unidas em Cabo Verde propõe-se organizar um ciclo de palestras com o objectivo de promover a discussão de temas ligados ao processo de desenvolvimento do país, envolvendo todos os actores. Para o efeito, teve lugar a 22 de Outubro último, o Fórum: a caminho de uma graduação efectiva e sustentável de Cabo Verde, com o objectivo central de valorizar a abordagem do diálogo político e social num espírito de *djunta mon*.²⁴ O encontro teve como principais objectivos específicos inscrever a estratégia de graduação no diálogo político e social, analisar papel dos parceiros para o desenvolvimento na mobilização de recursos necessários e analisar desafios e perspectivas económicas com vista a uma graduação efectiva e sustentável.

Mas, a partir de 1 de Janeiro de 2008, Cabo Verde vai *efectivamente* abandonar o grupo de países menos avançados. A questão que se coloca é a de saber quais as consequências prováveis resultantes dessa saída. De modo sucinto, pode afirmar-se que a saída terá consequências nos

²² Actualmente o Comité de Políticas do Desenvolvimento do Conselho Económico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) utiliza os três critérios, a saber: critério de baixo rendimento, tendo por base o PIB por habitante para um período de três anos (menos de 900 USD para pertencer à lista; mais de 1.035 USD para ser solicitada a saída da lista); critério de baixo desenvolvimento do capital humano, tendo por base um índice composto de qualidade de vida física construído na base dos seguintes indicadores: nutrição, saúde, escolarização e alfabetização de adultos e critério de vulnerabilidade económica tendo por base um índice composto de vulnerabilidade económica construído na base de indicadores de instabilidade da produção agrícola, instabilidade das exportações de bens e serviços, fraca importância das actividades não tradicionais (transformadoras e serviços modernos no âmbito do PIB, substituído em 2003 pelo PNB/habitante), concentração das exportações de mercadorias, finalmente, a pequena dimensão económica, considerada como um handicap estrutural.

²³ O GAT é o Grupo consultivo de Apoio à Transição, que inclui o Governo de Cabo Verde, as instituições multilaterais (BAD, Banco Mundial, UE e sistema das NU) e os parceiros bilaterais (Áustria, China, Espanha, EUA, França, Holanda, Luxemburgo e Portugal). O GAT reuniu-se em Maio de 2006, Outubro de 2006 e Junho de 2007.

²⁴ Em crioulo “juntar as mãos”, “trabalhar em união”.

domínios do comércio internacional, do financiamento do desenvolvimento e na assistência técnica fornecida ao país²⁵.

Consequências ao nível do comércio internacional

Tendo em conta as características do país, insularidade e pequena dimensão, a estratégia de desenvolvimento a longo prazo centra-se na integração dinâmica de Cabo Verde na economia mundial. Tal integração supõe a existência de exportações de bens e serviços com origem no turismo, comércio, serviços internacionais ligados aos transportes e comunicações e indústria ligeira. Para o efeito são necessários capitais e recursos humanos qualificados, assumindo o investimento estrangeiro papel decisivo, pelo que haverá que promover a melhoria do clima de investimento, ou seja, a expansão das infra-estruturas e um crescente desenvolvimento do recursos humanos.

A nível bilateral Cabo Verde beneficia da iniciativa AGOA²⁶ que prevê a possibilidade de acesso ao mercado dos EUA em condições preferenciais para uma vasta gama de produtos. Esta iniciativa é muito importante para Cabo Verde, permitindo exportar produtos com bastante procura devido à existência de uma diáspora de grande dimensão nos EUA. Por outro lado, no que respeita aos têxteis e às regras de origem prevêm-se cláusulas derogatórias permitindo “triangulações” entre países como, por exemplo, Cabo Verde importar matérias-primas de um país terceiro, por exemplo do continente africano, produzir e exportar para os EUA, promovendo o reforço da competitividade e a atracção de investimento estrangeiro.

A saída dos PMA implicará uma perda de vantagens previstas em cláusulas derogatórias para aquela categoria de países como, por exemplo, o acesso preferencial a mercados de países desenvolvidos (direitos aduaneiros, quotas). O mesmo no que se refere ao sistema generalizado de preferências (SGP).

No caso da União Europeia, com a assinatura do Acordo de Parceria Estratégica, com o Acordo de Cotonou e a adesão de Cabo Verde ao Acordo de Parceria Económica (APE) o país manterá e reforçará os apoios e/ou mecanismos de que vem beneficiando.

Consequência ao nível do financiamento do desenvolvimento

Cabo Verde vem beneficiando de uma APD sustentável ao longo dos anos, com destaque para os anos 1980, quando a ajuda atingiu 40% do PIB. Mesmo não se podendo afirmar com segurança em que medida os diferentes factores contribuíram para o volume da ajuda, certamente que o facto de o país pertencer aos PMA teve um papel importante no volume de ajuda mobilizado e na qualidade da ajuda, pela obtenção de modalidades mais flexíveis e concessionais.

Cabo Verde pôde diversificar os parceiros (Portugal, Holanda, Suécia, Suíça, Áustria, França) e as modalidades de ajuda evoluíram no tempo, tendo Cabo Verde beneficiado de um elevado grau de flexibilidade e de uma grande previsibilidade anual da ajuda.

A nível multilateral Cabo Verde recebeu um tratamento privilegiado da parte das Nações Unidas pelo facto de pertencer ao grupo dos PMA, nomeadamente de fundos especiais como, por exemplo, os Fundos de Equipamento. Ao mesmo tempo o país beneficiou, da parte das instituições financeiras internacionais, de créditos não possíveis para países da sua dimensão. Assim, Cabo Verde beneficiou de facilidades de crédito concessional, em condições vantajosas, da parte do Banco Mundial e do Banco Africano de Desenvolvimento ao mesmo tempo que beneficiou de tratamento especial no quadro dos acordos multilaterais de ajuda como as convenções ACP-CEE de Lomé e, mais recentemente, de Cotonou.

²⁵ *Profil de vulnérabilité du Cap-Vert*, CNUCED, Juillet 2003

²⁶ *Africa Growth Opportunity Act*

E Cabo Verde vai continuar a precisar, nos próximos anos, da ajuda para a criação de um ambiente favorável (infra-estruturas, estabilidade macro-económica, equilíbrio fiscal, formação do capital humano e saúde, luta contra a pobreza, etc.) indispensável ao aumento da competitividade do país e aumento do investimento.

Consequências no domínio da Assistência Técnica

Uma redução do apoio das Nações Unidas, que não é previsível já que integra o Grupo Consultivo de Apoio à Transição (GAT) de Cabo Verde para o grupo de Países de Rendimento Médio, da OMS, da UNICEF e do FNUAP aos programas de saúde pública comprometeriam os objectivos do sector, sobretudo os referentes às mulheres e às crianças.

Neste momento existe uma mudança na estrutura da ajuda, já que os empréstimos tendem a ter um peso crescente ao mesmo tempo que se distribui pelas infra-estruturas e serviços sociais em detrimento das infra-estruturas económicas e dos sectores produtivos. Assim, torna-se imperioso que o país desenvolva esforços no sentido do reforço das suas infra-estruturas económicas.

Consequências no plano do endividamento

Para manter o crescimento é importante assegurar a estabilidade do equilíbrio macro-económico já que Cabo Verde se comprometeu a respeitar os critérios de convergência de Maastricht, em virtude da paridade do escudo relativamente ao euro. Para fazer face não somente à diminuição da ajuda, mas também à sua volatilidade, o Governo viu-se forçado, em 1999 e 2000, a recorrer ao crédito bancário para cobrir um défice de 19% do PIB (2000). De facto, a dívida interna tem um peso de 39,7% do PIB²⁷ (2006). A dívida externa (46,1% do PIB, em 2006) cresceu em valor absoluto e para respeitar as necessidades de financiamento dos investimentos públicos, sobretudo para infra-estruturas, o país tem recorrido a empréstimos comerciais pela primeira vez na sua história. Esta política tende a agravar eventuais dificuldades orçamentais. A saída do grupo dos PMA poderá dificultar a manutenção do equilíbrio macro-económico sem o qual o crescimento sustentado e equitativo não serão possíveis.

A importância de identificar modalidades de tratamento especial e mais adequadas para Cabo Verde

Atendendo às fragilidades estruturais permanentes com que Cabo Verde se confronta, é essencial a manutenção de modalidades de tratamento especial.

Conservar o benefício de um tratamento especial poderá resultar de uma combinação das seguintes opções: procurar continuar a beneficiar de modo quase permanente de algumas das vantagens conferidas pela pertença aos PMA e procurar novas modalidades de tratamento diferenciado que mesmo o regime PMA não propiciava.

A terminar, Cabo Verde necessita de modalidades de tratamento especial para reforçar as suas capacidades e beneficiar das vantagens da globalização e focar a economia para uma diversificação e re-especialização duráveis.

1.6. Estatuto de Parceria Especial União Europeia – Cabo Verde

Outra questão de importância decisiva para Cabo Verde, até para fazer face à sua graduação como país de rendimento médio, é a adesão ao **Estatuto de Parceria Especial junto da União Europeia**.

²⁷ *Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-leste 2006/2007*, Banco de Portugal

Para o efeito, a Comissão das Comunidades Europeias remeteu, em 24 de Outubro de 2007²⁸, uma Comunicação ao Parlamento Europeu, intitulada “*Sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*”. Naquela Comunicação é referido que “a parceria especial se destina a reforçar a concertação e a convergência das políticas entre ambas as partes, permitindo acrescentar um quadro de interesses comuns à relação tradicional dador-beneficiário. Cabo Verde vai intensificar as suas relações e integração com as RUP – Regiões Ultraperiféricas (Açores, Madeira e Canárias que, juntamente com Cabo Verde, constituem a Macaronésia) e colaborar com a UE na luta contra os tráficos ilegais e em matéria de segurança. A 19 de Novembro de 2007, o Conselho Europeu de Assuntos Gerais e Relações Externas aprovou formalmente a parceria especial entre Cabo Verde e a União Europeia.

A parceria inscreve-se no Acordo de Cotonu mas não pode constituir uma alternativa ao mesmo pretendendo-se, pelo contrário, aprofundar e alargar a cooperação entre ambas as partes. Prevê as seguintes abordagens:

1. *Abordagem política*: será apresentado um *Plano de Acção* abarcando as prioridades previstas no processo de desenvolvimento da parceria especial e que integre instrumentos de cooperação previstos no Acordo de Cotonu;
2. *Abordagem de complementaridade*: o Documento de Estratégia relativo ao país e o Programa Indicativo Nacional do 10º FED terão em conta a parceria especial e outros instrumentos como, por exemplo, o FEDER no âmbito da cooperação com as RUP, rubricas orçamentais temáticas e outra geridas pela Comissão e pela Parceria EU/África para infra-estruturas;
3. *Abordagem progressiva*: o plano de acção será flexível de modo a permitir a sua adaptação à evolução do país e das relações com a EU e países terceiros;
4. *Abordagem baseada nos princípios da boa governação*: o bom nível alcançado foi determinante para a parceria especial, mas o país deverá continuar a realizar progressos neste âmbito;
5. *Abordagem de integração regional*: a parceria pretende promover a aproximação de Cabo Verde às RUP e ao resto da EU e, em simultâneo, à sub-região da África Ocidental, no âmbito da CEDEAO.²⁹
6. *Abordagem de convergência em matéria de normas e padrões europeus*: com vista a facilitar a aproximação progressiva à EU e, em particular, às RUP, reforçando as vantagens comparativas de Cabo Verde.

A parceria oferece novas perspectivas, com impactos positivos no desenvolvimento de Cabo Verde, de que se destacam: relações económicas e comerciais mais intensas; novas condições favoráveis ao desenvolvimento do sector privado, ao aumento do investimento, das exportações e da competitividade; convergência da legislação e das disposições normativas em matéria económica e técnica; acesso ao mercado interno e às RUP; reforço da cooperação administrativa e judicial e criação de redes de informação e de bases de dados comuns.

O *Plano de Acção* para a parceria especial articula-se em torno de **seis pilares**, a saber:

1. Boa governação: Será dada especial atenção à consolidação da democracia, do Estado de direito, à participação da sociedade civil na vida política do país, aos direitos das crianças e das mulheres, à reforma da justiça, das finanças públicas e da administração pública;

²⁸ COM(2007) 641 final, [SEC(2007) 1415], 24/10/07, Bruxelas

²⁹ Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental

2. Segurança/estabilidade: Neste pilar, atenção especial para a segurança e luta contra a criminalidade organizada transnacional (terrorismo, tráfico de seres humanos e de migrantes, tráfico de drogas e armas e branqueamento de capitais), a gestão eficaz dos fluxos migratórios e a segurança marítima. Pela sua especificidade, estas acções só poderão ser materializadas numa base transfronteiriça e regional, através da aproximação às RUP, no âmbito da parceria;
3. Integração regional: A nível das RUP³⁰, a integração no espaço da Macaronésia com o objectivo de promover o crescimento da sua base produtiva, o seu dinamismo e competitividade e, a nível da CEDEAO, aproveitar os mecanismos e recursos disponibilizados pelos Programas Indicativos Regionais (PIR) do FED e pelo Acordo de Parceria Económica (APE). Será dada atenção particular ao investimento directo estrangeiro, ao desenvolvimento de empresas competitivas, às condições de segurança, nomeadamente nos sectores dos transportes e comunicações e da energia, bem como ao reforço das infra-estruturas nacionais e regionais;
4. Convergência técnica e normativa: Promover-se-á uma convergência de políticas, em matéria técnica e normativa, às normas de eu;
5. Sociedade do conhecimento: Tendo em conta a aposta decisiva na valorização dos recursos humanos este pilar é muito importante pela sua especial atenção para a educação, investigação e para as tecnologias de informação;
6. Luta contra a pobreza e desenvolvimento: Este pilar destina-se a apoiar Cabo Verde na implementação das suas estratégias de crescimento e de redução da pobreza e do plano de acção da parceria especial. Particular atenção será dada à protecção do ambiente, dos recursos naturais e da preservação do meio marinho, à política nacional de pescas, nomeadamente a luta contra a pesca ilegal.

O Plano será, em grande parte, financiado pelo FED e pela facilidade de investimento gerida pelo BEI. Além destes será utilizado o FEDER, no âmbito da cooperação com as RUP. Podem ainda ser financiadas actividades específicas através das acções externas financiadas pelo orçamento da Comunidade e por recursos próprios do BEI, no âmbito do Quadro Financeiro 2007-2013. Os Estados-Membros da UE serão, também, convidados a contribuir para o financiamento do *Plano de Acção*.

O acompanhamento da parceria será assegurado através da realização de reuniões técnicas anuais, quer em Cabo Verde, quer na União Europeia, sendo a EU representada pela “Troika” e Cabo Verde por um grupo interministerial presidido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros que organizará reuniões de acompanhamento com a Delegação da CE e as Missões Diplomáticas dos Estados-Membros.

1.7. A Cooperação Internacional em Cabo Verde: Estratégias e Políticas dos Doadores

O Orçamento Geral do Estado (OGE) de Cabo Verde é de 200M€, sendo que a APD representa cerca de 13% do PNB e as remessas dos emigrantes cerca de 15%. Apenas dez países possuem embaixadas na cidade da Praia, sendo que três pertencem à União Europeia (Portugal, Espanha e França). Em termos multilaterais destaca-se a UE, as agências da ONU (PNUD, FAO, OMS, UNICEF, FNUAP, PAM), e o Banco Mundial, embora sem representação residente. Nos *Quadros*

³⁰ Programa de Cooperação Transnacional MAC 2007-2013

6 e 7 (Anexo A4) são apresentados os valores da APD a Cabo Verde, por doador, entre 2005 e 2007, salientando-se o aumento do peso da ajuda multilateral.

Identificam-se, à partida, **duas tendências na abordagem dos doadores** em Cabo Verde:

A) A reorientação da estratégia dos doadores no sentido de **canalização crescente dos fluxos de ajuda para apoio directo ao orçamento** do Estado caboverdiano.

Este apoio teve início em 2005, através da assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Governo e a CE, o Banco Mundial e a Holanda. Actualmente o grupo inclui o Banco Mundial, a Comissão Europeia, a Holanda, a Áustria, a Espanha, o BAD e também os Estados Unidos (através da Millennium Challenge Account). Existem exemplos de ajuda orçamental não-afectada (ex: Banco Mundial) e de ajuda orçamental sectorial (ex: Holanda no sector ambiental, sendo a execução controlada à posteriori). Em 2007, Cabo Verde recebeu cerca de 26M€ em ajuda orçamental, o que representa 7% das verbas do Orçamento de Estado.

Esta tendência baseia-se numa confiança dos doadores na capacidade de gestão e de absorção de Cabo Verde, sendo considerado um exemplo de boa governação em África. Antes da concessão de ajuda orçamental, a Holanda e o BM realizaram um *Country Financial Accountability Assessment*, que avaliou a transparência e o funcionamento do Ministério das Finanças de Cabo Verde, do qual resultou um plano de acção para ultrapassar as insuficiências. A ajuda orçamental é efectuada mediante um controlo rigoroso das finanças públicas (realizado pelo BM e pelo FMI) e pelo acompanhamento da utilização dos fundos através da monitorização regular de indicadores acordados conjuntamente³¹. Assim, esta modalidade de ajuda baseia-se nos seguintes elementos:

- confiança na capacidade de gestão e absorção da administração pública caboverdiana;
- controlo apertado das finanças públicas;
- controlo da utilização dos fundos para os fins a que se destinam (através de indicadores);
- afinação dos instrumentos de regulação da ajuda;
- assistência técnica ao governo (p.ex. foi criado o Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD), para reforçar a Direcção-Geral do Plano na sua função de coordenadora do DECRP).

Embora seja um grupo pequeno de doadores, é constituído por parceiros com grande peso institucional e financeiro. A perspectiva futura é de aumento desta modalidade de ajuda, também como instrumento de monitorização da implementação da Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza. Portugal aguarda pelo estatuto de observador, sendo *muito forte* o desejo por parte do Governo de Cabo Verde que Portugal integre o GAO.

³¹ Actualmente é seguida uma matriz do Banco Mundial, à qual a Holanda acrescenta indicadores específicos no sector do ambiente. O Grupo de Ajuda Orçamental está a preparar uma matriz comum e mais alargada de indicadores.

QUADRO B: Apoio dos doadores ao Orçamento de Estado de Cabo Verde

<i>Doador</i>	<i>Montante</i>	<i>Modalidades</i>
Banco Mundial	65MUSD (2005-2007)	Deste montante, 45MUSD podem ser aplicados livremente pelo Governo de CV, segundo uma matriz de políticas prioritárias e indicadores estabelecidos anualmente pelas duas partes. Do restante, 5 milhões devem ser canalizados para políticas de combate ao HIV-SIDA e 15 milhões utilizados na construção/reabilitação de infra-estruturas rodoviárias. CV deve apresentar anualmente um relatório do impacto das políticas e investimentos realizados, para avaliação do apoio.
UE	12,5 M€ (2002-2007)	Mais de 70% do montante anual fica disponível imediatamente, sendo os restantes 30% libertados mediante o cumprimento de indicadores nas áreas da saúde e educação. As ajudas da UE a Cabo Verde passarão, em 2008, a ser canalizadas em 85% para o Orçamento de Estado, sendo que a maior parte deverá ser aplicada em programas de luta e redução da pobreza, sendo outra parte para o sector da segurança.
Holanda	10M€ (2006-2007) + 2,5M (2005)	Este montante é destinado ao sector do ambiente, sendo 60% canalizado para os municípios. Não é exigido o encaminhamento directo da ajuda para o Ambiente, mas antes efectuado um controlo indirecto e à posteriori, através de indicadores. O ponto focal da distribuição é a DG Ambiente em coordenação com a ANMCV. A prestação de contas é feita directamente ao MF por parte dos municípios, que enviam ainda relatórios de progressos técnicos ao MAAP. Dai a importância para a Holanda da capacitação do MF (monitorização das verbas) e do MAAP (monitorização da eficiência). Os restantes 40% são destinados ao reforço institucional, nomeadamente a reestruturação do Ministério da Agricultura e Ambiente. O novo acordo bi-anual para 2008-9 poderá atingir os 23M€.
Áustria	1,8M€ (2007-2008)	Verba a ser canalizada para implementação dos projectos no âmbito do II Plano de Acção Nacional para o Ambiente (PANA)
Espanha	3,7M€ (2006-2007)	Verba destinada principalmente aos sectores da água e saneamento + PANA
EUA	110MUSD, através do MCA (2005-2010)	Deste montante, 53M destinam-se ao alargamento do porto da Cidade da Praia, 12M para a agricultura em Santo Antão e Fogo, e 22M para construção de infra-estruturas rodoviárias. Para além disso, 12M são utilizados na criação de um sistema interno de monitorização, uma vez que CV é o único país beneficiário do MCA que gere directamente os montantes financeiros deste programa.
BAD	5MUSD	Estatuto de Observador

B) A **canalização de fundos através da cooperação descentralizada**, seja através de afectação directa pela ajuda orçamental, seja através de várias iniciativas de capacitação institucional municipal e/ou de parcerias directas com os municípios. Os exemplos entre os doadores são variados: a Áustria tem actuado quase exclusivamente ao nível municipal (em Santiago), a França disponibilizou, em 2006, o montante de 5M€ sob a forma de crédito

bonificado para utilização pelos municípios (através de instituições bancárias nacionais), a Holanda destinou 60% da sua ajuda orçamental aos municípios.

Para além destas duas tendências, destacam-se os seguintes **aspectos com interesse para a Cooperação Portuguesa:**

- O facto de a maior parte dos doadores ter anunciado que a mudança de estatuto de Cabo Verde não alterará significativamente os montantes da ajuda, pelo que não se prevê uma redução no interesse dos parceiros externos (há mesmo um aumento dos financiamentos de parceiros multilaterais e de alguns bilaterais, como a Espanha e os EUA). Prevê-se alguma reorientação da ajuda no sentido de uma maior articulação com o investimento e o sector privado (reformulação do quadro legal e de governação, reforma judicial, segurança, fiscalidade, saúde, etc);
- No âmbito da estratégia “*Delivering as One UN*”, o facto de Cabo Verde ser o primeiro país a acolher a representação comum dos fundos e programas das Nações Unidas (PNUD, PAM, FNUAP, UNICEF), sendo que o representante do PNUD é igualmente o coordenador residente do sistema da ONU. O Programa único abrange o período 2006-2010;
- O aumento da importância da cooperação espanhola: instalação de uma Embaixada na cidade da Praia; fixação de uma delegação significativa da cooperação (com cerca de duas dezenas de efectivos). Este apoio tem sido muito visível na área do património (recuperação da Cidade Velha) e está actualmente em crescimento noutras áreas, como a formação de professores, capacitação institucional (p.ex. INAG, Centro de Formação Judiciária, cooperação policial), governação electrónica (acções implementadas pelo NOSI) e no apoio a acções de ONG (essencialmente através de ONG das Canárias);
- A presença importante do Luxemburgo ao nível da formação técnico-profissional, quer na construção de infra-estruturas, quer na formação de professores (12M€ para o período 2006-2010, com um programa em curso para formação de 300 professores do Ensino Técnico);
- O financiamento concedido a Cabo Verde pelos EUA no âmbito da Millennium Challenge Account, que premeia a boa governação e gestão das finanças públicas do país, tendo efeitos estruturantes ao nível da construção e reabilitação de infra-estruturas de grande envergadura;
- A prioridade conferida pela França às acções na área da segurança (3M€/ano);
- O enfoque da cooperação holandesa na área do ambiente, por via da ajuda orçamental;
- O aumento, mesmo que ainda tímido, da visibilidade da cooperação com o Brasil, particularmente na educação e formação de quadros, devido ao elevado número de estudantes caboverdianos que frequentam cursos universitários naquele país (com bolsas de várias cooperações – Brasil, Áustria, Holanda, Suíça, Luxemburgo).

A **coordenação e harmonização** entre doadores é ainda insuficiente em Cabo Verde. O capítulo relativo a Cabo Verde, no Relatório de Monitorização da Declaração de Paris, publicado em 2006, salienta que:

- a maioria dos doadores ainda não utiliza os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas ou de *procurement*;
- a harmonização dos doadores no âmbito de estratégias sectoriais permanece limitada;

- há alguma lentidão no processo de implementação de um sistema de monitorização e avaliação da Estratégia de Redução da Pobreza, devido à falta de recursos;
- não existe qualquer mecanismo de accountability mútua.

No entanto, o relatório também salienta os esforços no sentido de utilizar Unidades de Projecto Integradas nas estruturas nacionais (e não paralelas) e de aumentar a harmonização através do apoio ao orçamento (com perspectivas de ser mais aprofundada à medida que mais doadores se juntam ao grupo). Do lado do Governo caboverdiano, salienta-se a promoção de abordagens sectoriais que possam apoiar as estratégias dos vários sectores, estando em curso um esforço de elaboração das mesmas (p.ex. a estratégia para a Saúde 2008-2011).

1.8. Enquadramento da Cooperação Portuguesa

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

Existiram, até agora, dois documentos-base que estabelecem as orientações estratégicas desta política: de 1999 a 2005, “**A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI**”³² e, a partir de Dezembro de 2005, “**Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa**”³³ – cuja comparação figura no *Quadro 8, Anexo A4*. O novo documento estabelece que a missão da cooperação portuguesa é “contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito”

A Visão Estratégica salienta que a cooperação portuguesa está pouco equipada para lidar com a acentuada tendência para a coordenação internacional da ajuda. Por comparação com o documento estratégico de 1999, o actual documento inclui um enquadramento multilateral mais forte, referindo especificamente: a prossecução dos ODM; as abordagens integradas que interligam segurança e desenvolvimento e o apoio a Estados frágeis; o reforço do espaço lusófono; a implementação de abordagens bi-multi, cumprindo os compromissos assumidos na Declaração de Paris; o aumento da participação, influência e o desenvolvimento de parcerias com as principais organizações internacionais (particularmente no quadro das Nações Unidas, da União Europeia, da OCDE e outras instituições financeiras internacionais e regionais).

A implementação da Visão Estratégica está em curso, através de um **documento de operacionalização**³⁴ no que respeita ao quadro de acção, mecanismos e quadro institucional da cooperação portuguesa. Apesar de ter indicações claras sobre as prioridades e as metas a atingir, verifica-se que este documento não é suficientemente utilizado como base e enquadramento para todas as opções e documentos, por parte da generalidade dos serviços do IPAD.

A APD portuguesa está centralizada num conjunto relativamente pequeno de países, destacando-se os países da África Lusófona e Timor-Leste, os quais constituem os espaços de intervenção

³² Resolução do Conselho de Ministros n.º43/99 de 18 de Maio.

³³ Resolução do Conselho de Ministros n.º196/05 de 22 de Dezembro.

³⁴ Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/OperacioEstrategia.pdf>

prioritária da cooperação. **Cabo Verde constitui desde 2005 o principal destino da APD portuguesa**, tendo representado respectivamente em 2005 e 2006, 20,8% e 22,4% do esforço de ajuda bilateral (*ver Quadro 9, Anexo A4*). Na realidade, foi também o principal destino da APD em 2004, se extrairmos as ações de perdão da dívida angolana, que é responsável pelo aumento exponencial dos dados da ajuda àquele país.

Em termos absolutos, os fluxos de ajuda portuguesa a Cabo Verde têm registado um aumento regular desde 2002, com excepção do ano de 2004 (*ver Quadro 10, Anexo A4*).

No quadro da ajuda, o sector privilegiado da APD portuguesa continua a ser a **Educação**, embora tendo vindo a perder, desde 2003, o seu peso relativo do cômputo da ajuda a Cabo Verde (de 83,4% do total da ajuda bilateral em 2003, para 51,2% em 2006, seguindo uma tendência contínua de descida). Por contraponto, em 2005 e 2006 verifica-se um aumento da ajuda destinada às infra-estruturas e serviços económicos, particularmente na área dos transportes e armazenamento (respectivamente 32,8 e 36,3% da ajuda bilateral concedida nestes dois anos) – *ver Quadro 12, Anexo A4*.

2. Análise das Questões de Avaliação

2.1. Relevância

Os programas da CP correspondem às prioridades estratégicas e reais necessidades de Cabo Verde?

2.1.1. Prioridades e Necessidades de Cabo Verde

▪ Prioridades estabelecidas nos Documentos Estratégicos

No período 2002-2005, as prioridades caboverdianas de desenvolvimento estão estabelecidas nas Grandes Opções do Plano – GOP (2002-2005)³⁵ e no subsequente Plano Nacional de Desenvolvimento – PND (2002-2005), que estabelecem como prioridades:

QUADRO C: Eixos das Grandes Opções do Plano (2002-2005)

1	Promover a boa governação como factor de desenvolvimento, reformando o Estado, intensificando a democracia e reforçando a cidadania
2	Promover a capacidade empreendedora, a competitividade e o crescimento; alargar a base produtiva
3	Desenvolver o capital humano e orientar o sistema de ensino/formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento
4	Promover uma política global de desenvolvimento social, combatendo a pobreza e reforçando a coesão e solidariedade
5	Desenvolver infra-estruturas básicas e económicas e promover o ordenamento do território para um desenvolvimento equilibrado

O Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), elaborado na base nas Grandes Opções, identifica como grandes desafios que se colocam ao país num horizonte de médio prazo: i) a manutenção dos equilíbrios macro-económicos fundamentais; ii) o aprofundamento e consolidação das reformas estruturais; (iii) o alargamento e o aprofundamento da base produtiva, nomeadamente pela via da criação de vantagens competitivas da economia, iv) o crescimento económico e a redução da taxa de desemprego.

O Documento de Estratégia de Crescimento e Redução da Pobreza - DECRP, em articulação com o PND, reforça a dimensão do combate da pobreza como parte integrante do processo de crescimento. Os objectivos estão sistematizados em torno de 5 grandes eixos prioritários:

QUADRO D: Eixos do DECRP (2004-2007)

1	Promover a boa governação, reforçando a sua eficácia e garantindo a sua equidade
2	Promover a competitividade para favorecer o crescimento económico e a criação de empregos
3	Desenvolver e valorizar o capital humano
4	Melhorar e desenvolver as infra-estruturas básicas, promover o ordenamento do território e salvaguardar o ambiente
5	Melhorar o sistema de protecção social, reforçar a sua eficácia e garantir a sua sustentabilidade

Estes eixos estratégicos coincidem em geral com os do PND, sendo formulados de um modo mais focalizado nas políticas de crescimento e de combate à pobreza.

³⁵ República de Cabo Verde – Conselho de Ministros (2001), *As Grandes Opções do Plano 2002-2005*.

▪ **Nova fase do desenvolvimento de Cabo Verde:**

Para além da luta contra a pobreza, colocam-se a Cabo Verde dois desafios estratégicos recentes:

- a) *A implementação de uma parceria especial com a UE;*
- b) *As consequências do processo de graduação do nível de desenvolvimento.*

As vulnerabilidades ligadas à graduação e à parceria especial com a UE vão muito para além do documento de crescimento e redução da pobreza. Existem questões prementes que afectam o desenvolvimento na sua globalidade e são essenciais para o futuro de Cabo Verde:

- *Segurança:* A localização estratégica de Cabo Verde representa também uma vulnerabilidade em termos de segurança, com maior risco de se tornar num ponto de passagem ou plataforma para negócios ilícitos (p.ex. tráfico de estupefacientes) lavagem de capitais, tráfico de armas e imigração ilegal. As novas exigências da segurança global requerem que Cabo Verde aposte numa força de segurança que seja capaz de proteger as suas águas e fronteiras, bem como cooperar com a comunidade internacional em aspectos centrais da segurança;
- *Energia:* Para colmatar a necessidade de energia, Cabo Verde equaciona a possibilidade de apostar em parques eólicos (que actualmente representam apenas 3% do total de energia, estando previsto chegar aos 25%) e na energia solar (dadas as características climáticas do país);
- *Ambiente:* As condições climáticas de Cabo Verde representam grandes desafios para o desenvolvimento do país, que tem sido equacionado ao nível governamental de várias formas. A necessidade de assegurar a sustentabilidade ambiental dos investimentos realizados nas várias ilhas é condição essencial para a qualidade do processo de desenvolvimento.

▪ **Natureza insular / descentralização**

A natureza insular do Estado caboverdiano representa um grande fardo para o desenvolvimento, na medida em que não permite economias de escala, resulta em grandes custos unitários, custos elevados de transporte e distribuição, limitações à movimentação de pessoas e bens, a necessidade de manter altos níveis de stocks, a necessária multiplicação de infra-estruturas, e o custo acrescido de serviços essenciais como a energia, as telecomunicações, a educação, a saúde e outros³⁶.

Cabo Verde é o único PALOP que tem a totalidade do seu território abrangido por municipalidades com órgãos eleitos. O relatório mais recente sobre os ODM em Cabo Verde revela as assimetrias municipais, constituindo um documento importante de orientação da ajuda. Com efeito, apesar do Governo ter aprovado a Lei das Finanças Locais, a descentralização ainda não foi acompanhada por uma transferência de recursos adequada para os governos municipais. Apesar dos riscos de capitalização política dos projectos de cooperação, a cooperação com os municípios é uma necessidade incontornável, dada a natureza insular do país.

▪ **Papel da Sociedade civil**

O contexto em que actuam as ONG caboverdianas é consideravelmente diferente da realidade dos restantes PALOP e de Timor-Leste. Por um lado, as ONG não assumem o papel do Estado na

³⁶ *Strategy for Cape Verde's Graduation from the LDCs List*

prestação de serviços, existindo uma partilha de responsabilidades entre actores. Por outro lado, a sociedade civil e o associativismo têm uma longa tradição no país, o que se traduz numa profusão de organizações comunitárias de base (OCB) e de organizações não-governamentais (ONG) que, nas várias ilhas, desenvolvem um trabalho meritório enquanto meio de desenvolvimento das capacidades locais e de luta contra a pobreza. A sua experiência de trabalho junto das comunidades locais revela grandes índices de participação e apropriação por parte dos beneficiários, bem como uma capacidade privilegiada de identificação das necessidades das populações. Este trabalho é reconhecido pelo Governo, que reconhece a necessidade de promover um maior envolvimento da sociedade civil, através da mobilização dos actores locais com maior capacidade de prosseguir as estratégias de luta contra a pobreza e a exclusão social. Isto não significa, porém, que estas organizações não se debatam ainda com grandes desafios, decorrentes da limitação dos seus recursos humanos e financeiros, da fraca capacidade de mobilização de recursos, da fraca capacidade organizativa e também da insuficiente presença das ONG dos países desenvolvidos, o que limita a possibilidade de parcerias e de financiamentos.

A Plataforma das ONG de Cabo Verde conta com mais de duas centenas de associadas e tem vindo a posicionar-se como um interlocutor privilegiado junto das autoridades caboverdianas e dos parceiros internacionais, tendo assento no Conselho Nacional de Redução da Pobreza (ou seja, com um papel significativo na implementação do DECRP), em vários outros fora nacionais (p.ex. preside à Parceria Nacional para a Água e assegura a vice-presidência da concertação no combate ao HIV-SIDA) e em alguns esquemas de coordenação ou implementação dos doadores (p.ex. fazem parte do Conselho Coordenador do MCA).

2.1.2. Os Programas da Cooperação Portuguesa

Cabo Verde foi o primeiro país parceiro da Cooperação Portuguesa a possuir um instrumento programático da cooperação, logo a partir de 1999. Os dois programas de cooperação objecto desta análise (2002-2004 e 2005-2007) foram negociados através de um **processo de diálogo** com o país parceiro, que envolveu um **esforço de concertação prévia** com os ministérios sectoriais envolvidos (das duas partes). Estes documentos constituem essencialmente **acordos políticos de princípios gerais**, em que é descrito o contexto do desenvolvimento em Cabo Verde (Situação Política, Social e Económica; Estratégia de Desenvolvimento) e no qual são estabelecidos os eixos prioritários de intervenção da cooperação portuguesa.

Não existe uma estratégia portuguesa para o país (que possa definir quais os objectivos e prioridades portuguesas para os anos em causa, qual a filosofia de actuação, quais as modalidades de ajuda que mais se adequam a Cabo Verde, quais os eixos prioritários e a sua justificação). Com efeito, a dispersão e fragmentação de projectos, nem sempre ordenados de forma coerente ou seguindo um fio condutor, acaba por determinar que os PIC e PAC tenham sido elaborados com *filosofias semelhantes* em todos os países. Mas Cabo Verde possui aspectos distintos e elementos específicos (como os altos índices de boa governação e gestão das contas públicas, o papel as organizações comunitárias de base - dado o seu peso em Cabo Verde - e das câmaras municipais - dado a sua importância pelo facto do território estar dividido em ilhas e a própria proximidade com as populações), que não estão devidamente reflectidas nos PIC.

Não obstante a inexistência de documento português de estratégia específico para o país, conclui-se que existe, no geral, um esforço de **correspondência às prioridades caboverdianas de desenvolvimento**, sendo feita referência não só aos documentos que enformam essas prioridades, mas também ao seu conteúdo em termos de eixos, políticas prioritárias, etc.

O PIC para o período 2002-2004 foi dotado de um montante indicativo de 50 milhões de euros, distribuídos por seis “eixos estratégicos de programação”:

- Reforço da Estabilidade Macro-Económica (consta no PND);
- Apoio à Consolidação das Instituições (consta nas GOP e no PND);
- Valorização dos Recursos Humanos (consta nas GOP);
- Desenvolvimento de Infra-estruturas (consta nas GOP);
- Alargamento da Base Produtiva e Melhoria da Competitividade do Sector Empresarial Caboverdiano (consta nas GOP e no PND);
- Valorização da Cultura e Preservação do Património Histórico;

O PIC para o triénio 2005-2007 foi assinado a 30 de Novembro de 2004, com um envelope financeiro indicativo de 55 milhões de Euros e os seguintes eixos prioritários:

- Valorização dos Recursos Humanos e Capacitação Técnica (30% - 16,5M€) – Consta no DECRP;
- Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património (50% - 27,5M€) – as duas primeiras componentes constam no DECRP;
- Apoio à estabilidade macro-económica (com base no Acordo Cambial);
- Eixo de Acções Complementares (incluindo o desenvolvimento sócio-comunitário) (20% - 11M€).

Do PIC 2002-2004 para o PIC 2005-2007 a diferença mais significativa é a eliminação de um eixo prioritário dedicado ao “Alargamento da Base Produtiva e Melhoria da Competitividade do Sector Empresarial Caboverdiano” (o que também corresponde à evolução das prioridades caboverdiana), uma vez que as restantes variações nos eixos derivam de uma reorganização dos mesmos – p.ex. as infra-estruturas, ordenamento do território e recuperação do património foram reunidos num só eixo, quando no PIC 2002-2004 aparecem como eixos distintos; o mesmo acontece no que respeita à valorização dos recursos humanos e assistência técnica, que no PIC 2002-2004 consta como dois eixos relativos à “valorização dos recursos humanos” e à “consolidação das instituições”. Conclui-se assim, que as prioridades de cooperação no período 2002-2006 permanecem, no essencial, as mesmas, existindo uma continuidade na estratégia e no tipo de cooperação prosseguida. A análise dos eixos dos dois PIC e sua correspondência com os PAC é apresentada nos *Quadros 13 e 14, Anexo A4*.

Em termos de **áreas de intervenção e principais programas/projectos**, a análise dos PAC de 2002 a 2007 revela que:

- A *valorização dos recursos humanos e capacitação técnica*, ainda que com designações diferentes, permanecem a principal área de intervenção desde 2002, principalmente com acções no domínio do apoio institucional e da formação/qualificação de quadros, as quais apresentam montantes bastante superiores à vertente do ensino. Este vector constituiu 72,35% dos recursos previstos para o PAC 2007;
- As *acções de apoio à preservação/recuperação do património* são igualmente uma das linhas condutoras dos PAC desde 2002, embora tendo vindo a diminuir os montantes de ajuda afectados (no PAC de 2003 representam mais de 1M€, passando para cerca de 847 mil euros em 2004 e 640 mil em 2007, com apenas três projectos em fase de conclusão);
- Em termos de apoio à consolidação das instituições, verifica-se um peso importante das acções na área do *emprego e formação profissional*, bem como do apoio na área da *saúde*, embora este seja quase totalmente destinado a evacuações médicas. Em 2006 e

2007, saliente-se o surgimento de um programa de cooperação significativo na *área técnico-policial*;

- Há uma continuidade dos “*serviços sociais e solidariedade*” como uma área de intervenção importante, quase na totalidade destinada aos projectos de cooperação do MTSS, que constituem acções integradas de redução da pobreza e desenvolvimento sócio-comunitário em áreas geográficas específicas;
- Existiram nos vários PAC acções significativas de apoio à construção de *infra-estruturas rodoviárias* e outras. Com efeito, a Cooperação Portuguesa concedeu financiamentos através de empréstimos directos e linhas concessionais que permitiram a construção de diversas infra-estruturas. Salientem-se os empréstimos no valor de 40M€, com um grau de concessionalidade de cerca de 50%, para a construção da circular da Praia e reabilitação da estrada Praia - S. Domingos. Para além disso, o aeroporto da Boavista e de S.Vicente foram construídos com empréstimos da banca portuguesa, sendo executados por empresas portuguesas;
- Verifica-se a continuidade do *apoio à estabilidade macro-económica*, através da Facilidade de Crédito de Apoio à Convertibilidade do Escudo Caboverdiano, utilizada por solicitação do Estado caboverdiano e sendo o Tesouro português reembolsado até ao final de cada ano. Apesar de não ter sido utilizada desde 2005, constitui uma garantia importante para o país em termos de preservação da estabilidade financeira;
- Desde 2006, verifica-se a existência de uma nova área de intervenção – “*cluster*”, constando nestes últimos dois PAC uma verba destinada à sua identificação. Esta intervenção vem no seguimento do documento estratégico da Cooperação Portuguesa (Dez.2005), que estabelece um novo instrumento da cooperação portuguesa: os Clusters de cooperação, constituídos por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições, numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum e integrado. Prevê-se que esta será uma área de intervenção de longo-prazo, que deverá ser consolidada no novo PIC, em articulação com as entidades e prioridades caboverdianas.

2.1.3. Consistência, lacunas e ligações entre PIC e PAC

Relativamente à análise da consistência com os documentos estratégicos da Cooperação Portuguesa, os PIC não fazem referência ao “A Cooperação Portuguesa no Limiar do Séc.XXI”, que estava então em vigor, nem qualquer correspondência directa com os objectivos definidos nessa estratégia. No entanto, o PIC 2005-2007 refere quais os **objectivos** da Cooperação Portuguesa em geral e a correspondência aos ODM. Estabelecem-se igualmente, no PIC 2005-2007, os **princípios** que enformam a estratégia, nomeadamente a Concentração, a Eficácia, a Parceria e a Coordenação.

Verifica-se que o processo de elaboração do PIC não teve subjacente **uma análise dos resultados e avaliação das acções de cooperação realizadas no passado**, efectuada de forma organizada por todos os intervenientes na cooperação³⁷. Na elaboração dos PIC não houve participação da sociedade civil (Plataforma e ONG portuguesas com projectos em curso em Cabo Verde). A própria participação dos Ministérios sectoriais na definição do PIC foi efectuada de forma ad-hoc – através da recolha prévia dos programas -, uma vez que as negociações foram eminentemente políticas.

³⁷ Relativamente a Cabo Verde contam-se três avaliações: a Cooperação Portugal-Cabo Verde no domínio do Ensino Superior, desenvolvida no âmbito do Acordo Assinado em 1997; a Avaliação da Política de Bolsas do IPAD (1995-2003), que tem um capítulo sobre Cabo Verde; e o relatório de acompanhamento dos projectos das ONG, que apesar de não ser formalmente uma avaliação corresponde aos seus critérios de análise. Ver os links na Bibliografia

Os textos dos dois PIC analisados **justificam**, no geral, a escolha dos eixos prioritários. O PIC 2005-2007 justifica com rigor a escolha da formação de recursos humanos e da capacitação institucional como o principal eixo prioritário, por correspondência às mais valias portuguesas e às prioridades caboverdianas. É também apresentada uma justificação adequada para a incidência da actuação portuguesa em determinados sub-sectoros ou áreas de intervenção (dentro de cada eixo). A repartição da dotação orçamental por eixos – nos dois PIC - é outro factor positivo, que contribui para um planeamento financeiro mais rigoroso. É feita referência aos **mecanismos de acompanhamento** e à importância de **avaliações a meio-percurso e finais** do programa (e, no caso do PIC 2005-2007, aos princípios e critérios que a constituem). No entanto, afirma-se no PIC 2002-2004 que serão estabelecidos indicadores de acompanhamento e, no PIC 2005-2007, que as entidades responsáveis pela coordenação, de ambas as partes, elaborarão um documento complementar para estabelecimento dos critérios de selecção e escolha de projectos e as metodologias de acompanhamento. A equipa de avaliação não tem conhecimento da concretização destes dois aspectos.

Os PAC foram **negociados politicamente numa base anual**. Este facto tem vários aspectos que foram considerados como negativos pela generalidade dos entrevistados: (i) a exigência de uma negociação política representa um esforço adicional em termos de tempo e de recursos humanos, quer da parte portuguesa, quer da parte caboverdiana; (ii) o facto de se realizarem sucessivas reuniões de negociação ou de preparação dessas negociações gera a sensação que há um enfoque constante na concepção e no conteúdo do que se vai negociar, em vez de uma concentração de esforços na execução do que está acordado; e (iii) a necessidade de negociação política anual pode resultar numa assinatura tardia dos mesmos, já no decurso do ano de execução (PAC 2003 assinado em Julho do mesmo ano, PAC 2004 em Março, PAC 2005 em Janeiro, PAC 2006 em Março, PAC 2007 em Abril).

Da análise dos PAC ressaltam dois **aspectos** fundamentais:

- a) A existência de uma *profusão e fragmentação de projectos*, muitos dos quais envolvendo pequenos montantes, nem sempre ordenados de forma coerente ou de acordo com uma visão integrada dos eixos de intervenção. A este propósito refira-se o esforço no sentido de reduzir o número de projectos/programas financiados, tendo estes passado de 82, em 2004, para 36, em 2007 (ver Quadro E). No entanto, uma parte significativa destas tentativas deriva mais de uma reorganização formal dos projectos, com a integração de pequenos projectos em “programas” mais abrangentes, do que propriamente de uma redução efectiva do número de acções. Dois exemplos: pode questionar-se a coerência e diversidade de um eixo de intervenção denominado “Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património”, assim como a inclusão das evacuações médicas na “formação e capacitação”. O facto de os PAC constituírem “listagens de projectos” acabou por resultar numa situação em que os pequenos projectos têm tratamento similar ao dos grandes projectos, perdendo-se a noção de quais as prioridades;
- b) O facto de a maior parte dos projectos terem uma *continuidade* ao longo dos anos, por duas ordens de razões: (i) porque permanecem em PAC sem terem sido executados ou se verificarem atrasos na implementação (caso do Centro de Hemodiálise ou do Centro Profissional do Fogo); (ii) porque existem programas que se repetem anualmente (caso do apoio na área da justiça, da cooperação técnico-policial e técnico-militar, da concessão de bolsas de estudo) ou têm um cariz plurianual (caso dos projectos integrados do MTSS, entre outros). Isto aponta para uma previsibilidade da programação a médio-prazo e numa base plurianual, que contradiz a lógica de aprovação anual em vigor.

A evolução dos PAC manifesta sinais de **inconsistência** que importa salientar:

- (i) *A insuficiente clareza e rigor financeiro*, manifestada em:
- existência de *disparidades significativas* entre os envelopes financeiros indicativos anuais previstos nos PIC, os montantes financeiros indicativos inscritos nos PAC respectivos, e os montantes efectivamente executados (como demonstra o QUADRO E, apresentado mais à frente);
 - ausência de separação entre os montantes afectados ao ano em causa e os que transitam dos anos anteriores;
 - ausência, em 2003, 2004 e 2006, da distinção entre o financiamento do IPAD e de outras entidades.
- (ii) *A reorganização constante dos eixos e dos projectos ao longo dos PAC*, transitando entre áreas de intervenção *sem existência de justificação técnica* apropriada. Exemplos:
- Nos PAC 2006 e 2007 é referido no início que os eixos de intervenção são três (correspondentes ao PIC 2005-2007), mas na prática figuram no texto 5 eixos, para além das acções complementares;
 - As acções de evacuação médica passam de “extra-PAC” (em 2003) para o “Apoio à Consolidação das Instituições” na área da Saúde (em 2004), para as “acções complementares” (em 2005) e para a “Formação e Capacitação” (parte da “Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica”) em 2006;
 - O projecto relativo à “Cidade Velha” figura em 2004 no eixo de “Valorização e Preservação do Património Histórico”, em 2005 também numa sub-área do Património e em 2006 na “Formação e Capacitação”, voltando ao Património em 2007;
 - O Programa de Cooperação no Domínio Intermunicipal passa do eixo 6 – Valorização da Cultura e Preservação do Património Histórico (2003, 2004), para desaparecer em 2005, voltar a figurar PAC 2006 e não constar no PAC 2007
 - A Valorização da Cultura aparece juntamente com o Património num eixo autónomo em 2003 (eixo 6) e é separada deste em 2004, figurando no eixo de “Apoio à consolidação de instituições” (eixo 2) – dentro do período de vigência do mesmo PIC;
 - Os projectos de desenvolvimento sócio-comunitário passam das acções complementares (até 2005), para serem integrados num eixo “Serviços Sociais e Solidariedade” a partir de 2006 – dentro do período de vigência do mesmo PIC;
 - As sub-áreas “Formação Profissional e Qualificação de Quadros” e “Capacitação Institucional e Assistências Técnicas” (inseridas no eixo 1) passam, de 2005 para 2006, a estar fundidas num sub-eixo denominado “formação e capacitação” – dentro do período de vigência do mesmo PIC;
 - O Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional figura, em 2005, no eixo “Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica”, passando em 2006 e 2007 para o Eixo “Serviços Sociais e Solidariedade” – dentro do período de vigência do mesmo PIC.
- (iii) *A inexistência de um critério uniforme ou justificação técnica para a inscrição dos projectos*. Exemplos:
- Os montantes relativos aos projectos co-financiados pelo IPAD a ONGD não aparecem nos PAC 2003, 2004 e 2005 (uma vez que apenas existe a informação do

executado e não há possibilidade de previsão dos montantes atribuídos no concurso do ano seguinte), mas no PAC 2006 figuram os três projectos financiados - apresentados separadamente e sem referência ao co-financiamento -, inseridos no eixo “Serviços Sociais e Solidariedade”: o Projecto da AMI relativo à Formação de Técnicos de Saúde Local, na Ilha do Fogo; o Projecto da ACEP para Reforço da Plataforma das ONG; e o Projecto do IMVF para Desenvolvimento Sustentado da Ilha de Maio. No ano de 2007, figura um montante geral de “Apoio a Projectos de ONG”;

- É também questionável a inserção do Projecto da AMI relativo à Formação de Técnicos de Saúde Local, na Ilha do Fogo e do Projecto da ACEP para Reforço da Plataforma das ONG no eixo “Serviços Sociais e Solidariedade”, uma vez que são projectos de formação/capacitação;
- Alguns projectos foram, *segundo a parte caboverdiana*, eliminados sem negociação ou justificação prévia (centrais de tratamento de resíduos hospitalares – que não consta no PAC 2007; formação de professores de matemática – que não foi realizada e acabou por ser eliminada no PAC 2007, etc). A avaliação concluiu que a decisão foi negociada com as autoridades caboverdianas, denotando-se aqui uma falha de comunicação e informação entre a DGCI e os ministérios sectoriais;
- A inexistência de regras organizativas e institucionais claras quanto à inclusão de novos projectos no PAC resulta, em 2005, na existência de “Projectos Extra-PAC” no valor de 168.957€ em 2005 e de 147.108€ em 2006, sem que esteja bem definida qual a articulação disto com a linha de financiamento de pequenos projectos (definida pela Comissão de Acompanhamento, em conjunto com as autoridades caboverdianas).

(iv) *A falta de visão integrada dos programas*, por vezes fragmentados em diferentes projectos. Refira-se como exemplo dois projectos da cooperação no sector da Justiça que, no PAC de 2005, se encontravam separados pelas medidas “Formação Profissional e Qualificação de Quadros” e “capacitação Institucional e Assistências Técnicas”, por orientação superior. Em sentido contrário estão programas como o da cooperação técnico-militar e técnico-policial, que privilegiam uma abordagem integrada das acções.

(v) *A inscrição, em PAC, de estudos, identificações ou diagnósticos sobre os quais não haveria intenção ou garantia de financiar a execução posterior de um projecto*. Verificou-se o financiamento de diagnósticos que não tiveram qualquer seguimento ou resultado, representando uma aplicação pouco eficiente dos recursos. É o caso da “Identificação de uma intervenção de requalificação da Quebra-Canela” ou da “Identificação de uma intervenção de requalificação na Achada Portinho”. Estes financiamentos (e sua inscrição em PAC) suscitaram igualmente expectativas por parte das entidades caboverdianas, que não foram posteriormente confirmadas.

Em alguns casos isolados verificou-se igualmente, dentro de alguns projectos, a falta de uma visão integrada e das componentes necessárias à boa execução e sustentabilidade dos mesmos – ex: nas duas centrais de resíduos hospitalares, o projecto não incluía os habitáculos para instalar o equipamento e as autoridades caboverdianas acabaram por não ter disponibilidade de construir as instalações, apesar do equipamento estar disponível.

QUADRO E: Análise Geral dos PAC

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Envelopes indicativos anuais previstos nos PIC (milhares €)	15.000	17.000	18.000	14.000	20.000	21.000
Envelopes Financeiros Indicativos dos PAC (milhares €)	*	10.574	12.000	16.000	16.000	13.425
Número de Projectos/Programas inscritos em PAC**	*	n.d	82	57	45	36
Taxas de Execução (%)	n.d	n.d	42,58	45,00	60,89	59,83***

*No ano de 2002 não existiu PAC

**Não está incluído no número de projectos o fundo de apoio a pequenos projectos, gerido pela Embaixada

Não se incluem igualmente na contagem dos projectos as provisões para encargos não previstos, do MTSS

*** Dados do IPAD, em Novembro de 2007

Verifica-se, contudo, um **salto qualitativo** importante do PAC 2005 para o PAC 2007, nomeadamente através de:

- Referência, desde 2006, às *metas dos ODM* para as quais cada projecto pretende contribuir;
- Referência desde 2007, ao *documento de orientação estratégica da cooperação portuguesa*;
- Inscrição em PAC, pela primeira vez em 2007, da *distinção* entre o financiamento do IPAD e de outras entidades, constando igualmente no fim do PAC qual a percentagem que corresponde a financiamento do IPAD (41%) e de outras entidades (59%);
- *Eliminação*, principalmente no PAC 2006, de projectos que não tiveram desenvolvimento, como é o caso do “Plano Nacional de Electrificação Rural” (que não chegou a ter ficha-de-projecto). Existiram ainda outros projectos relativos a estudos que foram executados, como a “Identificação de uma intervenção de requalificação da Quebra-Canela”, do “Projecto de ordenamento e reabilitação do centro histórico de S. Filipe” e da “Identificação de uma intervenção de requalificação na Achada Portinho”;
- Em 2007, verificou-se um esforço acrescido de *conclusão* de vários projectos, com vista à elaboração de um novo quadro de programação a partir de 2008. É o caso, por exemplo, da Casa do Cidadão, da informatização dos municípios do Fogo e da Brava, da formação de Inspectores Ambientais, da publicação da História Concisa de Cabo Verde, ou dos projectos na área do património (réplica da Torre de Belém, Cidade Velha);
- Em 2006 e 2007, o esforço de *transformação de projectos avulsos em programas mais integrados*, sendo o programa de cooperação técnico-policial e os programas do MTSS, no âmbito da solidariedade, dois exemplos paradigmáticos;
- Esforço de *concentração*, que se regista também a partir de Cabo Verde; p.ex. no PAC 2005, a DGCI apresentou uma lista de mais de 100 projectos, sem qualquer hierarquização, quando em 2007 foram apresentados apenas 7 novos projectos, por ordem de importância para Cabo Verde;
- Reforço do *acompanhamento*, pela criação de uma comissão de acompanhamento, formada pelas estruturas coordenadoras de ambas as partes (IPAD e DGCI) que reúne periodicamente com vista a melhorar a execução dos PAC e maximizar a eficácia da ajuda. Saliente-se igualmente a participação de um técnico do IPAD em duas missões sectoriais, em 2007 (cooperação técnico-policial, trabalho e solidariedade social);

- Melhoria da cultura de *avaliação*, com a realização, em 2006, de um acompanhamento específico dos projectos de ONGD em Cabo Verde, financiados pela linha co-financiamento do IPAD³⁸.

2.1.4. Modalidades e Instrumentos da Ajuda

Em termos de actores envolvidos no financiamento e execução dos PAC, os principais **financiadores** são :

- o IPAD (presente em praticamente todas as áreas de intervenção);
- o Ministério das Finanças (essencialmente através das verbas para infratestruturas rodoviárias/escolares e da Facilidade de Crédito);
- o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – MTSS (em termos de projectos realizados na área dos serviços sociais e solidariedade e também do IEFP, no Programa Integrado de Emprego e Formação Profissional);
- o Ministério da Saúde (principalmente evacuações médicas);
- o Ministério da Defesa – MDN (no Programa de Cooperação Técnico-Militar);
- o Ministério da Administração Interna - MAI (no Programa de Cooperação Técnico-Policial).

Verifica-se a existência de uma série de projectos com **financiamento conjunto** entre o IPAD e outros ministérios ou organismos públicos; é o caso de projectos co-financiados com o Ministério da Justiça ou com o MAI. O IPAD concede ainda financiamento para **projectos de ONGD** portuguesas, através de uma linha de co-financiamento geral que tem aprovado vários projectos em Cabo Verde, cujas vertentes privilegiadas são a capacitação/formação e a boa governação (ver ponto 2.8.3).

Para além dos programas de cooperação que envolvem uma multiplicidade de projectos, são de destacar o apoio de Portugal a Cabo Verde (i) no processo, em curso, de graduação de grau de desenvolvimento – de País Menos Avançado para País de Desenvolvimento Médio; e (ii) na pretensão de Cabo Verde vir a beneficiar de um estatuto especial junto da União Europeia (através do Grupo de Trabalho Paritário e de várias acções junto das instâncias europeias). Existe também uma Comissão consultiva conjunta para os assuntos das Migrações, que reúne duas vezes por ano, ao nível de Secretários de Estado.

Os PIC são implementados quase exclusivamente através da **abordagem de projecto**. Saliente-se no entanto que, apesar de não efectuar ajuda orçamental, Portugal financiou, em 2006, com 150.000€, um projecto de Apoio ao Reforço das Capacidades Nacionais em Matéria de Gestão de Ajuda Orçamental, no trust fund do PNUD. Este projecto teve por objectivos o reforço dos serviços responsáveis pela mobilização e gestão da ajuda orçamental, a implantação do quadro permanente de concertação com parceiros destinado à mobilização de recursos adicionais e o apoio técnico à disponibilização do sistema de gestão integral do orçamento e implantação do sistema informatizado de gestão da ajuda, tendo sido a participação portuguesa muito apreciada.

Relativamente à implementação de um **Cluster** da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde, não foi fácil o trabalho de avaliação relativamente a esta questão, devido à indefinição conceptual e aos objectivos a atingir com o mesmo. Numa primeira fase, a proposta das autoridades caboverdianas foi de um cluster temático, o que não foi aceite pela parte portuguesa. A hipótese equacionada foi

³⁸ IPAD (2006): *Relatório de Acompanhamento de Projectos de ONGD*, Cabo Verde 2006.

a intervenção numa área geográfica identificada na Ilha de Santiago (que abrange três municípios: Santa Cruz, S.Miguel e S.Lourenço dos Órgãos). A escolha destes municípios por parte das autoridades caboverdianas teve por intenção melhorar os respectivos indicadores de pobreza, que se situam entre os mais baixos do país. Nas recomendações do presente relatório, são apresentadas algumas considerações específicas sobre esta temática.

Em termos de modalidades de ajuda, verificou-se ainda uma insuficiente coordenação entre a acção bilateral e multilateral, no quadro de uma visão integrada da cooperação. Existiram vários exemplos de contribuições multilaterais portuguesas que foram implementadas de uma forma “bilateralizada”, no sentido em que servem especificamente o propósito de implementação de projectos em Cabo Verde: como é o caso de projectos de capacitação e boa governação do PNUD, de acções na área da Administração Pública no caso do PIR PALOP II e ainda de um projecto no sector do Ambiente, em que 20% da quota multilateral do “Protocolo de Montreal à Convenção de Viena sobre substâncias que empobrecem a camada de ozono” foi adjudicado – desde 2005 - a acções nos PALOP e em Timor-Leste (nomeadamente acções de publicação e sensibilização), das quais Cabo Verde é um dos beneficiários. Estes exemplos não são devidamente valorizados no conjunto da Cooperação Portuguesa.

Em suma, nesta nova fase do desenvolvimento de Cabo Verde – com a passagem para país de rendimento médio e a existência de um estatuto especial com a UE -, poderia ser útil equacionar **novas modalidades de ajuda:**

- quer apostando em programas integrados plurianuais (como acabam por ser as acções no domínio da polícia ou da justiça) em vez de pequenos projectos dispersos;
- quer em projectos conjuntos com outros doadores; a este propósito existiram no passado solicitações de coordenação e cooperação por parte de outros actores – EUA, Luxemburgo, Holanda – que acabaram por não ter seguimento;
- quer integrando o grupo de ajuda ao orçamento; por exemplo, Portugal poderia ter um papel importante na ajuda ao orçamento para implementação do Plano de Acção, no quadro da parceria especial com a UE.

2.2. Mais-valias da cooperação portuguesa

Os PIC/PAC reflectem as mais-valias da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde?

Portugal tem-se mantido como um dos principais parceiros de Cabo Verde, quer em valores de APD (mesmo em comparação com os principais doadores multilaterais), quer no investimento directo estrangeiro (particularmente nos ramos Bancário, Telecomunicações, Energia, Transportes, Indústrias Transformadoras e Comércio em geral). O *Quadro 6 (Anexo A4)* ilustra a posição de Portugal em termos de APD, de 2005 a 2007.

Nesta questão, foi efectuada uma avaliação das mais-valias da Cooperação Portuguesa, quer relativamente aos outros parceiros de desenvolvimento de Cabo Verde, quer em relação às prioridades caboverdianas, segundo a observação no terreno e a percepção dos entrevistados.

2.2.1. Aspectos positivos e Negativos da Cooperação Portuguesa

Da análise às entrevistas realizadas, conclui-se que os aspectos *gerais* mais **positivos** na Cooperação Portuguesa são os seguintes:

- A relação histórica e de proximidade entre os dois países, que facilita a cooperação;

- O facto de ser uma cooperação estruturante nos seus resultados e efeitos multiplicadores em várias áreas – como a capacitação institucional, o financiamento de infraestruturas, o acordo de cooperação cambial, etc., apesar de não ter sido concebida, muitas das vezes, nessa linha (de forma integrada e estruturada);
- A existência de flexibilidade na reorientação de acções e montantes (o que nem sempre acontece com outros doadores);
- A consciência das responsabilidades partilhadas na execução dos projectos e nos factores de sucesso/insucesso na implementação dos mesmos;
- O papel importante no apoio a desafios estratégicos de Cabo Verde, como sejam a estabilidade macro-económica, o processo de graduação do nível de desenvolvimento e a parceria especial com a UE (através do Grupo de Trabalho Paritário e da actuação junto das instituições europeias).

Em termos *sectoriais*, a avaliação concluiu pela existência de uma **maior relevância e existência de resultados positivos** nos seguintes projectos /acções da Cooperação Portuguesa:

- A Educação e valorização dos recursos humanos, que embora não seja visível ao nível local, tem um impacto nacional forte (bolsas, p.ex.). Neste âmbito, destaca-se o apoio à criação do ensino superior público em Cabo Verde;
- A maior parte das acções de reforço de capacidades, formação e estruturação da administração/instituições públicas caboverdianas;
- O acordo cambial, como um passo importante não só para a estabilidade macro-económica e para o investimento externo, mas igualmente como um factor fundamental no processo de aproximação de Cabo Verde às estruturas da UE³⁹;
- As áreas menos “tradicionais” da cooperação e que são importantes no contexto de desenvolvimento de Cabo Verde, que dizem respeito à segurança e defesa, como seja a cooperação técnico-policia. Apesar de ser uma área fundamental face à nova parceria especial com a UE e aos novos desafios de segurança, verifica-se que é uma área pouco valorizada, quer no cômputo geral da Cooperação Portuguesa, quer no âmbito das prioridades caboverdianas (uma vez que o MAI tem pouco peso político no seio do Governo). Neste âmbito, Portugal poderia ser o *chefe-de-fila* no âmbito da divisão de trabalho no seio da UE, uma vez que apenas Espanha e França possuem igualmente acções nesta área;
- A reabilitação e construção de infra-estruturas. No âmbito do Programa de Desenvolvimento do Governo de Cabo Verde, as infra-estruturas rodoviárias são consideradas essenciais para o desenvolvimento sustentado do arquipélago. Não constituindo um sector particularmente atractivo ao investimento estrangeiro, o Governo de Cabo Verde recorreu a Portugal para o financiamento de diversas infra-estruturas rodoviárias. A circular da Praia é uma obra com grande impacto e com visibilidade para a acção portuguesa;
- A cooperação na área do trabalho e solidariedade (MTSS), com grande visibilidade local e efeitos positivos na área da formação profissional e do apoio às associações sócio-comunitárias no que concerne aos grupos mais vulneráveis, em áreas mais pobres e descentralizadas (nas várias ilhas);

³⁹ O Acordo de Cooperação Cambial (ACC) está em vigor desde Março de 1998 e preconiza a criação de condições tendentes à gradual convertibilidade plena do escudo caboverdiano, através do estreitamento das relações entre os dois países, bem como com a União Europeia. Durante o período de vigência do ACC, Cabo Verde procedeu ao total de utilizações no valor de 54.867.768,67€, totalmente regularizados. Desde 2005, não foi solicitada a sua utilização.

- O apoio à implementação de tecnologias: Casa do Cidadão / informatização dos municípios;
- As Geminações entre municípios dos dois países e o apoio à Associação Nacional de Municípios;
- O apoio à Plataforma ONG (via projecto de ONG portuguesa);
- A visibilidade de pequenos projectos geridos através dos fundos da Embaixada, com base em critérios de eficácia, impacto, visibilidade e sustentabilidade. Aqui há a distinguir entre a linha para pequenos projectos (decidida conjuntamente por uma comissão de acompanhamento, com as autoridades caboverdianas)⁴⁰ e o fundo de pequenos projectos da Embaixada para pequenas iniciativas locais, que obedece a critérios sectoriais e não necessita aprovação do IPAD.

A este propósito, saliente-se que os projectos/programas que **possuem maior taxa de execução** são aqueles em que existe:

- *A definição clara e detalhada das fichas de projecto ou dos planos de acção, com os objectivos qualitativos e metas quantitativas, a metodologia de actuação, a divisão de responsabilidades em termos de gestão e execução, uma previsão orçamental clara, os destinatários das acções e a calendarização das actividades;*
- *O acompanhamento regular dos projectos, quer pela presença de efectivos que asseguram a coordenação a partir do terreno (como no caso da cooperação policial e militar), quer pela realização de missões regulares em que é feita uma avaliação contínua do progresso das acções, dos constrangimentos e pontos a desbloquear, e que envolvem por vezes acções que poderão ser consideradas de capacitação institucional das entidades executoras (caso do MTSS);*
- *O envolvimento da contraparte caboverdiana, de forma estreita e participativa, na execução dos projectos, o que promove o sentido de apropriação e contribui para um melhor andamento dos projectos. No caso do MTSS, são preparados e assinados Acordos de Parceiros, incluindo documentos de projecto, onde se definem as parcerias, os objectivos, os produtos a atingir e as actividades para os alcançar, com a participação de entidades diversificadas (o ministério responsável, a instituição nacional com papel relevante na área de apoio – por exemplo o ICCA no apoio à criança -, o município envolvido e as organizações da sociedade civil que poderão assegurar a implementação do projecto junto das comunidades);*
- *Autonomia financeira e/ou regras de gestão adequadas/modernizadas que permitem maior rapidez e flexibilidade na aplicação dos fundos. Este elemento ressalta da análise dos projectos do MTSS, em que as verbas são desbloqueadas em tempo útil, sem atrasos relativamente ao planeado, e na quantidade prevista. Os projectos inscritos nesta área são financiados com uma dotação inscrita no orçamento da Segurança Social, o que permite igualmente uma gestão que assegura a passagem anual sem atrasos nos primeiros meses do ano. A possibilidade de reafecção dos fundos de uns projectos para outros é efectuada consoante as necessidades.*

Os aspectos **negativos** da Cooperação Portuguesa, *no geral*, são:

- A existência de uma programação desajustada em vários projectos. Entre 2002 e 2007, vários projectos foram inseridos em PAC sem conhecimento detalhado do montante necessário para a sua implementação (e da sua disponibilidade), sem descrição detalhada

⁴⁰ Projectos até montante máximo de 50.000 euros

do calendário e implementação⁴¹, constituindo “intenções de projecto”. Os critérios para aprovação de projectos também não foram claros, não existindo em vários casos uma antevisão das necessidades antes da aprovação do projecto, ou justificação técnica adequada para a inserção de determinado projecto em PAC;

- Os mecanismos de gestão inadequados e burocracia nos procedimentos, que originam a morosidade nos desembolsos⁴². Isto afecta a execução, a visibilidade e os impactos da cooperação portuguesa em diversas áreas. Um exemplo é a demora na concessão de vistos - em média cerca de 60 dias devido às regras processuais (uma vez que o processo tem de ser transferido para Lisboa para avaliação no SEF) -, mesmo em casos em que já exista uma bolsa concedida ou um curso de formação aprovado, p.ex⁴³. No entanto, é necessário salientar que a morosidade em vários projectos deriva igualmente dos atrasos na apresentação de fichas de projecto e das dificuldades de coordenação da parte caboverdiana, uma vez que foi referida a necessidade de agilizar processos entre a DGCI e os Ministérios Sectoriais, bem como o facto de as prioridades do MNE e dos Ministérios Sectoriais não estarem por vezes em consonância;
- As dificuldades de coordenação devido à multiplicidade de interlocutores, tanto em Portugal como em Cabo Verde. Isto originou situações em que os Ministérios sectoriais negociaram autonomamente programas e/ou anunciaram o planeamento de acções, sem qualquer participação das entidades coordenadoras nos dois países. Para além disso, registou-se nos últimos anos uma mudança constante nos responsáveis e estruturas da cooperação em Portugal, que não favoreceu a continuidade e coerência das acções;
- O aproveitamento insuficiente de sinergias com outros actores, nomeadamente o sector privado. Apesar de estar nos lugares cimeiros em termos de investimento, Portugal encontra-se a perder terreno em sectores estratégicos para o desenvolvimento de Cabo Verde, como seja o turismo (com grande penetração de investidores espanhóis, italianos, ingleses e escoceses). A participação das associações empresariais e empresas portuguesas no reforço das capacidades institucionais do sector privado em Cabo Verde é também pequena. A ligação ao sector privado nos PIC foi efectuada na construção de infra-estruturas rodoviárias (p.ex. a bonificação de taxas de juro ao serviço da dívida contraída junto da banca portuguesa) e aero-portuárias. Para além desta ligação, o único projecto executado nos PIC em parceria com o sector empresarial foi a construção da Mediateca do Mindelo, com a Caixa Geral de Depósitos.

Em termos *sectoriais*, os exemplos mais negativos - no sentido em que afectaram a imagem da Cooperação Portuguesa no período analisado, foram:

⁴¹ Alguns exemplos: Formação de Jornalistas em 2005 (inscrito em PAC sem conhecimento de que tipo de formação era pretendida, ou a quem se destinava); Plano Nacional de Electrificação Rural em 2005 (inscrito em PAC sem existência dos termos de referência sobre o que se pretendia realizar); Projecto de Desenvolvimento de Micro-Empresas em 2005 (inscrito sem terem sido asseguradas as condições e capacidade de execução). A impossibilidade de plurianualidade, motivou também a inscrição de verbas em PAC que se sabia à partida serem impossíveis de executar: p.ex. 1M€ inscrito no PAC 2005 para o Centro de Formação Profissional na Ilha do Fogo, sabendo-se que no primeiro ano seria apenas efectuado o estudo de identificação do local e concepção do projecto.

⁴² Saliente-se que só a partir de 2007 deixou de ser necessário enviar os comprovativos de despesa original para o IPAD, cabendo a partir de então a conferência dos mesmos à Embaixada (que envia para o IPAD as cópias autenticadas).

⁴³ Na reunião com o Ministério da Justiça, em CV, foi-nos dito que um Magistrado de país solicitou, em Setembro do corrente ano, um visto de entrada em Portugal para frequentar um curso, no âmbito da cooperação entre os dois países, e até àquela data (21/10/07) não tinha sido concedido, pondo em causa a sua participação no mesmo. Do mesmo modo, fomos informados que os vistos de estudante passam a ser vistos de residência. Fará todo o sentido para estudantes frequentando cursos de longa duração (licenciatura, mestrado ou doutoramento), mas não para cursos de formação/capacitação profissional, normalmente de curta duração. O circuito actual é o seguinte: Embaixada (Consulado), MNE, SEF, MNE e Embaixada (Consulado). A informação do SEF é determinante.

- Os projectos na área do Património (Cidade Velha, Sé, réplica da Torre de Belém) devido à morosidade da sua execução;
- Na Saúde, a área da Hemodiálise, devido a atrasos na implementação – nomeadamente por falta de clarificação de competências entre as partes;
- Na Educação, a falta de aproveitamento planificado dos docentes portugueses para objectivos de formação e capacitação dos docentes caboverdianos, que poderia ter sido efectuada pela Cooperação Portuguesa após os estudos realizados em 2003 (não obstante este não ter sido um objectivo previsto);
- Na Justiça, a falta de capacidade de execução, incluindo do lado de Cabo Verde, não obstante a importância dada por ambas as partes a este sector.

2.2.2. Concentração *versus* dispersão

A profusão de projectos nos PAC afigura-se como uma contradição em termos de mais-valias. Por um lado, é uma vantagem comparativa na medida em que oferece valências dificilmente cobertas por outros doadores. Com efeito, a multiplicidade de projectos deriva naturalmente das características do relacionamento histórico entre os dois países e das interligações pessoais e institucionais existentes. Isto conduz a solicitações por parte de Cabo Verde relativamente a projectos ou acções que não são feitas por outros doadores e que as regras da cooperação portuguesa, por serem flexíveis (ou, em certos casos, inexistentes) permitem incluir no programa de cooperação.

Por outro lado, é considerado um handicap da Cooperação Portuguesa, na medida em que prejudica a execução e representa esforços acrescidos de gestão e acompanhamento. Na gestão corrente dos projectos, muitas vezes os projectos pequenos e grandes são tratados da mesma forma, o que leva a uma perda da linha de orientação definida ou da visão estratégica da cooperação. Com efeito, apesar do esforço de concentração ser evidente (particularmente no PAC 2007), verifica-se que acaba por ser diluído pela pressão dos Ministérios sectoriais tornando-se, em grande parte, uma concentração artificial ou cosmética.

Na verdade, a concentração e a dispersão **poderão não ser contraditórias**, uma vez que:

- A dispersão não é intrinsecamente negativa, se existir uma estratégia comum da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde, que forneça um *quadro global* para o qual contribuem as diversas acções. Da mesma forma, dentro de cada sector, os projectos deverão ser agregados em *programas de cooperação* que tenham uma consistência de visão e assegurem a complementaridade e sinergias entre as acções – um exemplo já realizado é o programa de cooperação técnico-policial; um exemplo para o futuro poderá ser a actuação da Cooperação Portuguesa no apoio ao ensino superior, congregando num programa integrado a política de bolsas, o apoio à Uni-CV em termos de cursos e de capacitação institucional, etc;
- A existência de uma multiplicidade de acções pode ser uma mais-valia, se for encontrado um *equilíbrio com a existência de regras mais claras, definidas e padronizadas*, no que respeita aos métodos de trabalho entre instituições, critérios de aprovação de projectos, aos métodos de gestão do IPAD e a mecanismos que permitam maior celeridade na execução financeira, etc.

2.2.3. Visibilidade da Cooperação Portuguesa

É reconhecido que a visibilidade e divulgação das acções da Cooperação Portuguesa não é proporcional ao apoio que é concedido. Com efeito, verifica-se que existem programas que possuem altas taxas de execução, funcionam bem e têm efeitos muito positivos no sector específico que abrangem, mas que não beneficiam de visibilidade, quer no cômputo geral da cooperação portuguesa, quer face a outros doadores. Tal deriva da falta de uma estratégia de marketing e comunicação que possa projectar a imagem da Cooperação Portuguesa, estando esta bem desenvolvida por outros doadores com menor expressão financeira.

A visibilidade da Cooperação Portuguesa é afectada por vários aspectos

- pela sua própria *natureza*, ou seja, pela preponderância de acções de assistência técnica e capacitação institucional, cujos resultados são menos visíveis ou quantificáveis, sem impacto directo e imediato nas condições de vida das populações, dependendo em grande medida do empenho das autoridades caboverdianas em divulgar essas acções junto dos media;
- pela persistência de acções que continuam inscritas em PAC sem concretização ou com uma execução muito atrasada relativamente aos prazos inicialmente previstos: os exemplos são variados, desde o Centro de Hemodiálise, o projecto da Cidade Velha, o Centro Profissional do Fogo;
- pela falta de recursos financeiros que permitam executar rapidamente acções de prestígio e visibilidade importantes – casos do Centro Cultural do Mindelo, em que o terreno foi prontamente cedido pelo Município;
- pela falta de uma visão integrada da cooperação portuguesa, que permita valorizar projectos que não são executados, controlados ou coordenados pelo IPAD mas que têm efeitos positivos ao nível local;
- pela inexistência de mecanismos de divulgação dos bons exemplos. Por exemplo não há nada que identifique o apoio da cooperação portuguesa em vários projectos executados no período analisado (p.ex. a Casa Cor-de-Rosa, a brochura da Uni-CV, os cartazes de apresentação da Casa do Cidadão).
-

2.3. Formação de Recursos Humanos

Em que medida os PIC/PAC contribuíram para a formação dos recursos humanos caboverdianos?

2.3.1. Necessidades e Prioridades de Cabo Verde

A formação de recursos humanos é, juntamente com a capacitação institucional, uma das principais prioridades de Cabo Verde, nomeadamente no que respeita à solicitação de apoio externo. A Educação é o principal sector receptor da ajuda internacional (com a presença de praticamente todos os doadores) e apresenta um orçamento anual elevado, correspondente a cerca de 23% do orçamento anual de Cabo Verde (2006). Registou-se nos últimos anos uma melhoria significativa dos indicadores neste sector, o que permitiu já ultrapassar uma das metas dos ODM.

A este propósito o DECRP (2004-2007) estabelece que “a valorização dos recursos humanos pressupõe a melhoria do sistema educativo e o reforço da formação profissional. Melhoria do sistema educativo significa ampliar o atendimento da pequena infância, imprimir qualidade a todos

os níveis de ensino, tendo em atenção a redução das assimetrias regionais, sociais e de género, mas neste contexto significará fundamentalmente promover o acesso ao Ensino Secundário de forma a elevar o nível geral de educação da população, e fornecer aos jovens as ferramentas necessárias através da orientação escolar e vocacional/profissional, criando-lhes alternativas para a formação profissional e especialização, e permitindo-lhes uma adequada inserção na vida activa. Significa também organizar o Ensino Superior enquadrando as instituições actualmente existentes e sobretudo criar as condições para o desenvolvimento de uma capacidade endógena de conhecimento através da investigação nos diferentes domínios da ciência e tecnologia respondendo às reais necessidades das populações⁴⁴. Com efeito, após um período de grandes carências no ensino primário e secundário, as necessidades e prioridades do Governo caboverdiano estão actualmente a ser reforçadas na **formação profissional/ensino técnico** e no **desenvolvimento do ensino superior**. O **ensino pré-escolar** é igualmente uma lacuna grave que o executivo caboverdiano tenta actualmente melhorar.

Face à estrutura etária da população caboverdiana – cuja média de idades se situa nos 17 anos – a formação profissional assume-se como uma prioridade importante, sendo objectivo do Governo o alargamento da formação profissional a todas as ilhas de acordo com a vocação e as especificidades de cada uma, até 2011. Em 2005, o Inquérito ao Emprego revelou uma taxa de desemprego no país de 24%, com disparidades regionais consideráveis. Em 2006 o Programa de Governo estabeleceu como objectivos a atingir até 2010 uma taxa de desemprego próxima de um dígito, tendo essa taxa baixado em 2006 para 18%⁴⁵. Verificou-se igualmente que os níveis de desemprego tendiam a ser mais elevados na mão-de-obra qualificada, o que significa que a formação profissional a ser ministrada pode não estar a contribuir para a geração de emprego e a corresponder às necessidades do mercado de trabalho. No entanto, os dados apontam para que 82% dos desempregados nunca frequentaram cursos de formação profissional e 77% não conhecem as instituições que concedem micro-crédito. O Plano Estratégico de Formação (que deverá ser articulado com o Plano Nacional de Emprego, em elaboração, estabelece 6 eixos estruturantes de actuação: (i) a articulação entre educação e formação, (ii) o desenvolvimento curricular, (iii), a formação contínua, (iv) a formação de formadores, (v) Sistema de Gestão Integrado de Formação e (vi) a criação de capacidade de oferta permanente.

Relativamente ao ensino superior, a política do Governo caboverdiano vai claramente no sentido de reforçar as capacidades nacionais através da prestação de um ensino com altos padrões de qualidade que permita fixar os quadros no país. Actualmente, existe já um maior número de estudantes inscritos em instituições de ensino superior em Cabo Verde do que o número dos que estudam no estrangeiro.

A promoção da língua portuguesa não está entre as principais prioridades do executivo caboverdiano. A língua materna é naturalmente o crioulo, sendo que a maioria das crianças só tem contacto com o português no ensino primário, sendo o problema agravado pela insuficiente formação dos professores desse grau de ensino.

2.3.2. Apoio da Cooperação Portuguesa à Educação

O apoio português na área da educação encontra-se numa **fase de transição**, em que se conclui uma abordagem da cooperação portuguesa mais direccionada ao ensino secundário para um apoio sustentado ao ensino universitário.

⁴⁴ *DECRP*, p.54.

⁴⁵ Enquanto a Ilha do Sal tem uma taxa de desemprego na ordem dos 9%, Sto.Antão e S.Nicolau apresentam valores de 27% e 25%, respectivamente. Para que seja possível atingir o objectivo de 2010 na globalidade, terão de ser criados cerca de 10.500 postos de trabalho/ano.

O PADES, em vigor desde 1998, tem constituído uma acção de envergadura significativa e esforço financeiro considerável, através da contratação de licenciados portugueses para leccionar as disciplinas da vertente geral do Ensino Secundário, em áreas carenciadas, nas mais variadas escolas secundárias do país⁴⁶. A avaliação deste programa é positiva na sua relevância para as necessidades caboverdianas, na medida em que tem permitido suprir lacunas importantes no sistema de ensino caboverdiano. No entanto, o programa revelou igualmente algumas fragilidades que prejudicam a eficácia, eficiência e sustentabilidade dos efeitos, se tivermos em conta que o objectivo central será a criação de capacidades locais:

- A dificuldade de implementação das Oficinas de Língua Portuguesa (criadas apenas em duas escolas), o que prejudicou a eficiência (possibilidade de aproveitamento dos docentes para outras actividades estruturantes) e a eficácia (prossecução dos objectivos) do programa. As causas identificadas apontam para insuficiente diálogo entre todos os agente interventores no terreno e dificuldades de coordenação com o ICA;
- A insuficiente vertente técnica do projecto⁴⁷, que apesar de positiva, é muito limitada, principalmente devido à dificuldade de recrutamento de docentes com o perfil adequado;
- O deficiente acompanhamento dos docentes que exercem funções no âmbito do programa, não existindo uma comunicação efectiva e enquadramento das actividades (p.ex. as actividades extra-curriculares são iniciativas individuais da cada professor);
- A inexistência de uma estrutura e plano integrado que unifique as acções dos vários professores cooperantes num quadro comum, o que prejudicou os efeitos junto da população escolar e a visibilidade do programa junto das comunidades;
- A inexistência de um apoio planeado à formação de professores e valorização dos recursos humanos locais, o que prejudica a sua sustentabilidade (uma vez que resolve problemas de carências pontuais mas não contribui para a resolução de problemas estruturais do sistema de ensino). Apesar de esta não ter sido uma solicitação caboverdiana, considera-se que a não-existência desta componente correspondeu a uma falta de visão estratégica do programa.

Isto significa que o Programa foi sendo construído e redefinido ao longo do tempo, sem que existisse uma visão integrada do mesmo. Actualmente, considera-se que o PADES deverá terminar pelo menos na sua vertente de envio de professores portugueses para leccionar, uma vez que Cabo Verde tem vindo a formar os seus professores de ensino secundário, diminuindo as necessidades de recorrer a professores estrangeiros.

No **apoio à Uni-CV**, o apoio da Cooperação Portuguesa é considerado estruturante e o mais importante, em comparação com outros doadores. Para além do edifício da reitoria, destaca-se o apoio ao desenvolvimento curricular, aos mestrados para qualificação do corpo docente, e à mobilidade de docentes para colmatar as carências existentes. Este é um apoio que revela grande relevância, eficácia e sustentabilidade.

2.3.3. Formação Profissional

No âmbito do **ensino técnico-profissional**, o Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional (desde 1999) é o que regista maiores resultados. O Projecto abrange não só as

⁴⁶ No ano lectivo 2004-2005, 68 docentes; 2005-2006, 51 docentes; 2006-2007, 43 docentes.

⁴⁷ Vertente co-financiada pela Cooperação Luxemburguesa até ao ano lectivo 2005-2006. Contou com dois docentes até 2006 (na Escola de Santa Catarina, na Assomada), mais dois docentes em 2007(Escola Técnica de Porto Novo). Estes já haviam sido solicitados pelas autoridades caboverdianas em 2006, mas sem capacidade de resposta da parte portuguesa.

acções de formação e capacitação em si, mas igualmente as componentes de construção das infra-estruturas, como seja o caso do Centro de Formação profissional de Pedra-Badejo, do Centro de Emprego e Formação Profissional da Assomada e o previsto Centro de Formação Profissional da Região Fogo-Brava.

O Projecto tem tido um impacto considerável no apoio à concretização dos objectivos da política de formação profissional e emprego definidos pelo Governo caboverdiano, nomeadamente em termos de:

- reforço da capacidade institucional e técnica do IEFP-CV;
- desenvolvimento de acções de formação adaptadas à realidade socio-económica de Cabo Verde;
- promoção da inserção profissional de jovens e adultos.

Considera-se que os efeitos e sustentabilidade do programa são elevados, uma vez que os quadros formados são absorvidos sem dificuldade pelo mercado de trabalho.

Para além disso, existe uma visão integrada das acções, que permite aumentar a eficiência e eficácia do programa – p.ex. a existência, no Centro de Formação de Pedra-Badejo, de um Fundo de Inserção na Vida Activa, que apoia a criação de micro-empresas para ex-formandos do Centro. O projecto possui ainda efeitos descentralizados, uma vez que se desenvolve no apoio aos centros de emprego e/ou de formação profissional em diversas ilhas e comunidades (Santiago, Fogo e Brava, Santiago – Pedra-Badejo, Assomada e S.Domingos).

Embora não existam dados concretos sobre o peso da Cooperação Portuguesa na formação profissional em Cabo Verde, este peso é significativo e existe a percepção de que a cooperação portuguesa tem contribuído de forma directa para formar quadros intermédios e, de forma indirecta, para combater o desemprego. O quadro seguinte apresenta os indicadores referentes à formação em Cabo Verde, na totalidade das acções realizadas pela Cooperação Portuguesa:

QUADRO F: Formação Profissional, 2002-2006⁴⁸

	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Nº acções de formação	11	19	29	28	35	122
Nº formandos	175	306	464	453	531	1.929
Nº horas de formação	36.752	162.992	228.918	188.510	199.444	816.616

Nota: A formação prevista para 2007 é equivalente à realizada em 2006.

Não existem estudos sobre a relação entre a Cooperação Portuguesa e outras cooperações nesta área, nem sobre o impacto de toda a cooperação internacional na formação profissional em Cabo Verde, pelo que poderia constituir uma hipótese de avaliação conjunta entre os principais doadores.

2.3.4. Língua Portuguesa

Na promoção da língua portuguesa, a acção da Cooperação Portuguesa, para além da intervenção na educação, tem sido tímida e segundo moldes que poderão não corresponder às reais necessidades de Cabo Verde.

⁴⁸ Dados recolhidos no IEFP-Portugal.

O programa existente relativo à rede de formação contínua de professores de língua portuguesa – desde 2005 – tem funcionado de acordo com os objectivos e com boas taxas de execução. Este programa destina-se a formar professores caboverdianos, a assegurar a didáctica e orientação de estágios, aulas a cursos de licenciatura e ensino de português a estrangeiros. Abarca, no ano lectivo 2007-2008, 33 escolas secundárias de todas as ilhas. No entanto, revela falta de articulação entre Ministério da Educação-IPAD-ICA numa estratégia integrada de promoção da língua portuguesa.

A oficialização do crioulo como língua de comunicação e de ensino conduz à necessidade de uma visão mais estratégica e à necessidade de fortalecer a competência linguística no ensino básico e secundário, numa lógica de complementaridade: através da rede pública de leitura, da produção e edição de materiais pedagógicos (gramáticas, dicionários crioulo-português), da ajuda à padronização do crioulo, da criação de legislação em língua portuguesa nos vários sectores da administração pública.

Não existe também, qualquer avaliação sobre o impacto das feiras do livro realizadas na promoção da língua portuguesa, as quais não realizam um levantamento das necessidades e tendem a não potenciar as sinergias com as editoras, o que significa que não dinamizam o mercado livreiro em Cabo Verde⁴⁹. A procura de parcerias entre editoras de Portugal e de Cabo Verde é igualmente um caminho para incentivo aos escritores e à cultura caboverdiana.

Nos protocolos entre as Universidades portuguesas e a Uni-Cv, não há uma componente de reforço da bibliografia em português, ao contrário do que acontece com universidades de outros países (p.ex. Universidades espanholas)

2.3.5. Política de Bolsas

No que respeita à concessão de bolsas de estudo, o apoio da Cooperação Portuguesa foi considerado – quer pela parte portuguesa, quer pela parte caboverdiana - muito positivo em termos quantitativos, sendo Portugal o maior doador (seguido da China)⁵⁰. Em 2003, primeiro ano em que se efectuou a recolha de dados, os custos associados às vagas concedidas no ensino superior público português a estudantes caboverdianos ascendeu a 28,5M€⁵¹. O objectivo de valorização dos recursos humanos está, assim, a ser realizado, embora não existam estudos sobre a taxa de retorno dos bolseiros.

A título de exemplo da evolução do número de bolsas, escolheram-se dois anos para apresentação de dados: 2004 e 2007.

QUADROS G: Bolsas concedidas e renovadas

Bolsas em 2004 - Ensino Público

	Licenciaturas	Mestrados	Doutoramentos	Total
Novas	20	10	1	31
Renovadas	106	16	0	122
Total	126	26	1	153

⁴⁹ Existem 7 editoras caboverdianas, 5 das quais privadas.

⁵⁰ O programa de concessão de bolsas está inscrito em PAC, no período analisado pela avaliação, com montantes anuais na ordem dos 800mil euros, com excepção do ano de 2006, em que o montante ultrapassou os 1,3 milhões de euros. A manutenção constante do montante desde há vários anos significa na prática uma diminuição progressiva do número de bolsas.

⁵¹ IPAD, *Ponto de Situação da Cooperação Portugal-Cabo Verde*, Nov.2005

Bolsas em 2007 - Ensino Público

	Licenciaturas	Mestrados	Doutoramentos	Total
Novas	8	18	2	28
Renovadas	60	13	6	79
Total	68	31	8	107

Em 2007, existem ainda 42 bolsas no ensino militar (23 no Exército, 12 na Marinha, 5 na Força Aérea e 2 no IDN) e 4 bolsas no âmbito do ensino policial (segurança interna) para 2007. O contingente de bolsas internas aprovadas é de 20.

No futuro, e face ao que acima foi exposto relativamente às necessidades e prioridades de Cabo Verde, a política de bolsas deverá igualmente sofrer uma reorientação, no sentido de:

- concentrar as bolsas de graduação em áreas que são vitais para o desenvolvimento de Cabo Verde (nomeadamente que não são cobertas pela Uni-CV, como os cursos na área da medicina, matemáticas e engenharias);
- aumentar as bolsas de pós-graduação (mestrados e doutoramentos), como aliás já se denota na comparação entre 2004 e 2007;
- agilizar os procedimentos de atribuição de bolsas, nomeadamente estendendo o prazo para envio dos processos (com a divulgação do número de vagas mais cedo) e simplificando a atribuição de vistos aos bolseiros (uma vez que se verificou uma morosidade da parte portuguesa na concessão dos mesmos).

2.4. Capacitação das instituições e reforço do Estado

Em que medida os PIC/PAC contribuíram para a capacitação das instituições cabo-verdianas e reforço da boa governação?

2.4.1. Apreciação Geral

Um eixo central para a modernização de Cabo Verde é reconhecidamente a Reforma do Estado, para o qual o Governo Caboverdiano aprovou um programa⁵² que aposta claramente nos recursos tecnológicos e na qualificação dos recursos humanos. A promoção da boa governação é um dos eixos prioritários do DECRP, incluindo quatro vectores: i) a reforma da administração pública, ii) o reforço do sistema judicial, iii) a reforma do sistema de gestão financeira do Estado e iv) a descentralização.

No âmbito da reforma da administração, existe o propósito de adoptar a gestão por objectivos num contexto de planeamento estratégico ao mesmo tempo que se procede à modernização da gestão dos recursos humanos na Administração Pública e se investe na formação e valorização dos servidores do Estado em particular no que tange à utilização das tecnologias de informação e comunicação⁵³. Relativamente à tecnologia e governação electrónica, a criação do Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI) foi um passo importante para melhorar a eficácia do Estado e da Administração Pública, contando com quadros altamente qualificados. A informatização do Sistema de Informação Municipal tem sido igualmente importante para a melhoria da capacidade de resposta e da qualidade dos serviços. A Cooperação Portuguesa participou nestes esforços, quer realizando alguns projectos em parceria com o NOSI (de que se

⁵² *Linhas Gerais do Programa de Reforma do Estado*, 2006

⁵³ *DECRP*, p.52.

destaca a Casa do Cidadão), quer financiando alguns projectos de informatização dos municípios (Fogo e Brava), acções estas bastante valorizadas.

É consensual que todas as iniciativas de formação de recursos humanos nas várias áreas não verão os seus efeitos e impactos maximizados se não existirem acções paralelas de reforço institucional. O reforço de capacidades está integrado em todos planos e programas sectoriais de desenvolvimento em Cabo Verde e os doadores tendem a integrar aspectos de cooperação técnica na maioria dos programas que financiam. No entanto, como não existe nenhum programa nacional coordenado de reforço de capacidades/assistência técnica, as intervenções externas permanecem, em grande medida, fragmentadas⁵⁴.

A Cooperação Portuguesa assegurou esta vertente de forma diversificada em várias áreas, nomeadamente no sector do emprego (elaboração do Plano Nacional do Emprego com o apoio do MTSS), na justiça (em várias vertentes), ambiente (SICLIMAD), e em áreas técnicas muito específicas como a Cartografia (levantamento aerofotogramétrico de Cabo Verde) e Hidrografia. Existem outras áreas onde esta capacitação institucional avançou com alguma dificuldade ou não foi implementada – a comunicação social é um dos casos, relativamente à reestruturação da Inforpress (devido a indefinições da parte caboverdiana) e assistência técnica na área da regulamentação e fiscalização (uma vez que a RTP não dispõe de meios e capacidade para o fazer). Outro exemplo negativo é certamente o da estatística, no qual o programa previsto não pôde ser implementado na sua maioria, devido às constantes mudanças institucionais e consequente incapacidade por parte do INE-Portugal – há que referir que este programa teve um avanço em 2007.

Três aspectos são de destacar na actuação da Cooperação Portuguesa em termos de capacitação institucional:

- No geral, verifica-se que não existe uma abordagem integrada da capacitação institucional – quer por parte de Cabo Verde quer por parte da Cooperação Portuguesa –, no sentido de assegurar a sustentabilidade dos resultados. Significa isto que não é, muitas vezes, assegurada a continuidade no trabalho que é feito através das assistências técnicas e formações de curta e média duração dadas por formadores portugueses. A administração pública caboverdiana não possui os meios necessários para aplicar posteriormente os conhecimentos adquiridos e os efeitos positivos dessas acções acabam por se diluir com o tempo (ver ponto 2.6.1);
- Regista-se um desconhecimento dos vários serviços relativamente aos projectos de outros (p.ex. bilateral versus multilateral), o que não favorece um quadro integrado de acção e de visibilidade da Cooperação Portuguesa. O exemplo paradigmático desta compartimentação é o facto de a contribuição de Portugal para projectos das Nações Unidas em Cabo Verde não ser referida pelos serviços de planeamento e acompanhamento do IPAD (quer na sede, quer no terreno), enquanto é apontada como um exemplo de cooperação muito positiva pelo escritório das NU na cidade da Praia. Com efeito, a Cooperação Portuguesa contribuiu de várias formas para a execução de projectos de capacitação institucional das NU em Cabo Verde – apoio à Unidade de Governação Democrática (2005), reforço das capacidades de gestão da ajuda orçamental (2006), reforço da transparência na gestão dos recursos públicos (2007), para além de assistência técnica para elaboração do Plano Estratégico de combate ao HIV-SIDA (2005) e do apoio às eleições de 2006 -, sem que isso seja valorizado no cômputo global da CP. Da mesma forma, o co-financiamento português, no âmbito do PIR PALOP (Fundo

⁵⁴ CAD/OCDE (2006): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters: Cape Verde*

Europeu de Desenvolvimento) para projectos na área da Justiça, Administração e Estatística, não é referido ou valorizado;

- Nos projectos que exigem a cooperação entre vários actores da Cooperação Portuguesa, esta fez-se por vezes de forma ad-hoc, como acções autónomas que acabam por ter ligação no produto final. Um exemplo diz respeito à Casa do Cidadão, em que era necessário resolver questões jurídicas relacionadas com o documento único automóvel, com a Empresa na Hora e a protecção de dados pessoais, tendo o Ministério da Justiça apoiado na produção de legislação. Assim, apesar de não constar no planeamento inicial dos objectivos, a eficácia da cooperação acabou por ser elevada e a coordenação entre os vários agentes assegurada.

O processo de graduação de Cabo Verde e a parceria especial com a UE lançam igualmente novos desafios de capacitação institucional, nomeadamente ao nível da conformidade da legislação e regulamentação nacional relativamente à internacional, em várias áreas. A Declaração aprovada pelo Governo e pelos parceiros GAT sobre a saída efectiva e sustentável de Cabo Verde do Grupo dos PMA estabelece que: “Para apoiar Cabo Verde na concretização da sua visão de transformação social e económica, o desenvolvimento de capacidades é, ao mesmo tempo, uma exigência e uma condição incontornável. A transformação preconizada carece de competências gerais, específicas e especializadas para um domínio otimizado dos processos de desenvolvimento nas áreas chave. Convida-se os parceiros a apoiarem os esforços de Cabo Verde na vertente capacitação dos recursos humanos, a fim de ultrapassar os novos desafios ligados ao desenvolvimento”⁵⁵. Assim, o PIC 2008-2011 deverá contribuir também para que Cabo Verde possa intensificar a convergência e harmonização tecnológica e jurídica relativamente à União Europeia.

Analisa-se em seguida os resultados e perspectivas futuras da cooperação em várias áreas do desenvolvimento de capacidades:

2.4.2. Apoio às capacidades da administração financeira

O rigor orçamental é cada vez mais necessário devido às exigências e novos desafios que o processo de graduação de Cabo Verde para País de Desenvolvimento Médio envolve e devido também às suas vulnerabilidades macroeconómicas. Neste sentido, o Acordo de Cooperação Cambial e o funcionamento da COMAC têm sido importantes instrumentos para solidificar este rigor orçamental e financeiro.

A cooperação entre os dois Ministérios homólogos na área das Finanças tem permitido a realização de diversas missões de assistência técnica em áreas de essencial importância para o controlo rigoroso das finanças do Estado, particularmente através de acções de capacitação da Direcção-Geral de Contribuições e Impostos, da Inspecção-Geral de Finanças e do Tribunal de Contas.

As áreas de cooperação futura entre os dois países, na área das Finanças, serão estabelecidas através da definição do novo Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin), que deverá ser integrado no próximo PIC. Este programa permitirá agregar as actividades avulsas que têm vindo a ser desenvolvidas e definir outras acções de cooperação técnica no âmbito de uma perspectiva integrada, com vista a apoiar o processo de reformas em curso na administração financeira do Estado.

⁵⁵ Cidade da Praia, 12 de Junho de 2007.

2.4.3. Justiça

O programa de cooperação na área da justiça integrou, no período analisado, essencialmente acções de formação especializada de quadros e de assistência técnica / assessoria jurídica, abrangendo grande parte dos domínios da administração da justiça. Devido ao facto de ser um sector com a participação de uma grande multiplicidade de actores – quer da parte portuguesa quer caboverdiana – o programa de cooperação na área da justiça resultou, no período em análise, mais em acções dispersas de curta-duração do que numa intervenção integrada e estruturante, que esteja devidamente justificada. Esse facto deriva em grande parte das solicitações caboverdianas.

Entre estas acções, existiram várias com grande importância e utilidade para Cabo Verde, nomeadamente apoio a reformas legislativas (assessorias e revisão de vários códigos), a formação de magistrados (CEJ) e de Oficiais de Justiça (CFOJ), a formação da Polícia Judiciária de Cabo Verde (através do ISPJCC), e apoio ao processo “Empresa na Hora” e “Documento Único Automóvel”.

A redução no orçamento de cooperação na área da justiça deriva, em grande medida, da insuficiente capacidade de execução da parte portuguesa, o que originou um redimensionamento do programa. No entanto, não é claro se a falta de capacidade financeira não tem afectado, igualmente, a continuidade e programação das acções, como deriva da opinião caboverdiana. Um exemplo é dado pelos laboratórios de investigação criminal, em que a ONU financiará as estruturas e a Cooperação Portuguesa a formação dos quadros, ultrapassando assim os constrangimentos financeiros através de parcerias com outros doadores.

A avaliação conclui que este é um sector onde a Cooperação Portuguesa tem mais-valias evidentes face a outros doadores e onde Portugal poderia ter uma posição de liderança entre os parceiros do desenvolvimento, caso fossem ultrapassados os constrangimentos acima identificados

2.4.4. Segurança

Existe uma evolução importante na área da cooperação sobre segurança, que teve início com um programa técnico-policia em 2006 (no seguimento de algumas acções avulsas em 2005). Em 2007, conseguiram-se ultrapassar algumas dificuldades de coordenação entre as entidades portuguesas envolvidas no programa, construindo um plano de acções integrado e abrangente. Os dois programas (2006 e 2007) foram constituídos em grande parte por cursos de formação, existindo igualmente componentes de assistência técnica e fornecimento de equipamento. Inclui igualmente uma formação de formadores, com o objectivo de diminuir a dependência de formadores externos e promover a auto-suficiência em termos formativos.

O balanço do programa é muito positivo, com os resultados e dimensão do programa a conferirem credibilidade à Cooperação Portuguesa. A cooperação técnico-policia tem igualmente beneficiado das estreitas relações e bom entendimento mantidos entre os dois Ministérios homólogos.

Os principais aspectos positivos identificados foram:

- (i) A alta taxa de execução dos programas, a partir do momento em que se conseguiu estabelecer um programa integrado de actuação;
- (ii) O reconhecimento da qualidade e relevância das acções de formação desenvolvidas;
- (iii) O planeamento atempado e rigoroso do programa;

- (iv) O acompanhamento regular das acções, através da presença no terreno de um Oficial de Ligação, a qual permite um diálogo sistemático com a contraparte caboverdiana, a identificação de necessidades e a possibilidade de reorientação das acções em tempo útil;
- (v) A promoção da coordenação entre todos os actores da Cooperação Portuguesa envolvidos, prevendo na calendarização e orçamento do programa de cooperação a realização de missões semestrais em que participam não só membros do MAI, GNR, PSP e SEF, mas igualmente um técnico do IPAD.

Como aspectos que podem ser melhorados, salientam-se a falta de visibilidade/divulgação das acções de formação e fornecimento de equipamentos⁵⁶, quer junto das entidades caboverdianas com responsabilidades executivas, quer junto das populações, quer ainda no cômputo geral da cooperação portuguesa. A isto não é alheio o facto de a segurança ser encarada como uma prioridade recente, pelo que o Ministério competente não tem grande peso político no seio do Governo caboverdiano. No entanto, verifica-se uma consciência crescente que a segurança assume um papel decisivo enquanto facto de desenvolvimento humano e social (em especial através do controlo da emigração clandestina e do tráfico de estupefacientes), bem como de desenvolvimento económico (sendo, p.ex. condição essencial para a promoção do Turismo).

Para além destes aspectos, persistem ainda constrangimentos ao nível da articulação e coordenação com as autoridades locais caboverdianas que, face à existência de vastas necessidades, têm grandes dificuldades em hierarquizar prioridades. Não existindo ainda um Plano de Actividades da Polícia Nacional, a coordenação dos doadores e a elaboração de solicitações por parte de Cabo Verde tornam-se menos eficazes. Existem igualmente alguns constrangimentos da parte caboverdiana em termos de selecção dos formandos e na preparação logística das acções, que no entanto não afectaram a realização das mesmas.

Assim, revela-se fundamental um apoio plurianual mais estruturado, que se direcione para a reorganização dos serviços, para o apoio à criação de legislação, para o alargamento a novas áreas de actuação (como o trânsito ou o tráfico de estupefacientes), e cada vez mais para a formação de polícias de uma forma integrada (através da Escola Nacional de Polícia) em vez de acções avulsas de formação.

2.4.5. Defesa

O programa de cooperação técnico-militar tem registado uma evolução importante, registando desde 2005 uma manutenção do montante de financiamento (cerca de 300.000€). É uma área que regista taxas de execução elevadas e uma importância significativa para as autoridades caboverdianas (relevância e eficácia das acções muito positiva). No entanto, por ser uma área sensível e bastante específica, revela alguns problemas de coordenação/harmonização com a cooperação portuguesa em geral (p.ex. em termos de timing os programas de cooperação técnico-militar não alinham com o período temporal dos PIC), bem como em termos de visibilidade.

2.4.6. Saúde

Salienta-se a importância da formação especializada (em que a taxa de retorno é bastante mais elevada do que na formação inicial) e das formações de curta-duração. Por exemplo, a formação de técnicos em Portugal no âmbito de um esquema de missões de curta-duração, na área da oftalmologia, tem permitido evitar várias evacuações, reforçando as capacidades caboverdianas. O

⁵⁶ Existem, naturalmente, outras acções que pela sua natureza não podem ser divulgadas.

mesmo se passa na área da imunoalergologia, em que várias formações de curta-duração em Cabo Verde tem permitido aumentar a formação dos recursos humanos caboverdianos. Outras áreas onde a formação especializada pode ter efeitos e impactos importantes no desenvolvimento dos serviços de saúde são a radiologia, a ginecologia/obstetrícia e de controlo de qualidade nas análises clínicas.

A acção da Cooperação Portuguesa de assegurar evacuações médicas é considerada muito importante para Cabo Verde. Permite colmatar problemas de recursos financeiros das famílias para tratamento dos doentes e também problemas de falta de recursos humanos em Cabo Verde. Nos últimos anos procedeu-se a uma redefinição das evacuações, no sentido de diminuir o tempo de presença em Portugal e assegurar tratamentos pós-cirurgia em Cabo Verde, o que tem permitido libertar verbas da cooperação. No entanto, é questionável a sua inserção no eixo de “capacitação”, uma vez que apenas resolvem pontualmente os problemas, não tendo nenhum impacto na resolução das questões estruturais do sistema de saúde em Cabo Verde.

Uma das maiores dificuldades neste sector é a coordenação entre agentes, uma vez que existem várias acções desgarradas que escapam ao conhecimento do Ministério da Saúde português (p.ex. acções de formação realizadas através de parcerias com hospitais portugueses), resultando numa visão pouco integrada e abrangente do apoio ao sector. A definição actualmente em curso de um plano sectorial nesta área, por parte de Cabo Verde, poderá ajudar à definição de prioridades e à concertação entre agentes e doadores.

Para que as acções de formação de recursos humanos se traduzam numa efectiva diminuição das evacuações médicas, é necessário criar estruturas e quadros estratégicos em Cabo Verde, implementando projectos que estão previstos há vários anos, como o Centro de Hemodiálise ou o apoio ao Plano Nacional de Oncologia (uma vez que a grande maioria dos evacuados são nestas duas áreas).

2.4.7. Ambiente

O ambiente é um sector que beneficia de apoios estruturantes de outros doadores em Cabo Verde, situando-se a mais valia da cooperação portuguesa essencialmente na capacitação dos recursos humanos. Nesse âmbito, foi realizada uma formação para inspectores ambientais e a instalação de um Sistema de Informação Climática e do Estado do Mar (SICLIMAD), bem como o financiamento de participação de um técnico caboverdiano em reuniões multilaterais. Apesar do interesse sectorial, não constituiu uma prioridade das estruturas coordenadoras da cooperação, não existindo uma abordagem integrada para o sector. Algumas áreas com potencialidades para o futuro são as alterações climáticas/Protocolo de Quioto, a formação em estudos e avaliação de impacto ambiental, a fiscalização e inspecção ambiental.

2.5. Contribuição das acções no domínio social e da solidariedade para a redução da pobreza

Em que medida as acções da Cooperação Portuguesa no domínio social e da solidariedade têm contribuído para a redução da pobreza?

As acções da Cooperação Portuguesa que se direccionam de forma directa para a redução da pobreza e solidariedade são essencialmente os projectos de Desenvolvimento Sócio-comunitário e de Apoio a Crianças e Jovens em Situação de Risco, financiados pelo MTSS em parceria com o

ministério homólogo cabo-verdiano, com os organismos públicos competentes, com vários municípios e diversas organizações da sociedade civil de Cabo Verde.

A população-alvo abrangida por estes projectos é considerável, apresentando-se de seguida alguns **dados**:

QUADRO H: *Apoio a crianças e jovens em situação de risco*

Projecto	Entidade Executora	Início	Destinatários	Implementação / Acções mais relevantes
Centro de Protecção Social Lém Cachorro (Santiago)	Fundação Padre Luís Allaz	2002	Crianças dos 8 aos 18 anos de idade, em situação de risco e/ou exclusão social	Acolhe 80 crianças e adolescentes (11 meninas e 69 rapazes)
Centro Juvenil dos Picos (Santiago)	Fundação Padre Luís Allaz	2002	Rapazes dos 7 aos 17 anos de idade, em situação de risco e/ou exclusão social	Acolhe 28 crianças e adolescentes do sexo masculino, oriundos de várias ilhas
Centro Juvenil da Assomada (Santiago)	Fundação Padre Luís Allaz	2002	Raparigas dos 7 aos 16 anos de idade, em situação de risco e/ou exclusão social	Centro inaugurado em Junho de 2005. Acolhe 38 crianças e adolescentes do sexo feminino, oriundos de várias ilhas
"Integrar para não entregar" (Sal)	Associação Chã de Matias	2004	Crianças dos 7 aos 17 anos de idade, em situação de risco e/ou exclusão social	Acolhe 71 crianças e adolescentes de ambos os sexos
Centro Infantil e Juvenil do Tarrafal (Santiago)		2006		Financiamento dos custos de ligação de energia eléctrica para o Centro, estando a equacionar-se a possibilidade de apoiar o seu funcionamento

QUADRO I: *Desenvolvimento Sócio-Comunitário*

Projecto	Entidade Executora	Início	Destinatários	Implementação
Ilha de Santiago	Citi-Habitat SOLMI	2002	População em situação de pobreza extrema nos concelhos da Praia, Santa Cruz, S.Lourenço dos Órgãos e Ribeira Grande	<p>Construção de 4 centros sócio-comunitários, 4 jardins infantis, 27 cisternas, 2 chafarizes, 2 unidades sanitárias de base, 12 reservatórios de água, 1 Padaria</p> <p>Intervenções de melhoria habitacional</p> <p>Açções de Formação em actividades socio-profissionais</p> <p>Micro-créditos para iniciativas geradoras de rendimento e para a instalação domiciliária de água e esgotos</p>
Projecto	Entidade Executora	Início	Destinatários	Implementação
Ilha de Sto. Antão	Associação Dragoeiro	2000	Crianças, Jovens e Idosos da comunidade do Paúl	<p>Apoio a 40 crianças que frequentam o jardim infantil</p> <p>Apoio aos jovens (cursos de informática, programas de sensibilização, etc)</p> <p>Apoio a mulheres (cursos de formação e disponibilização de equipamentos)</p> <p>Apoio ao Centro de Dia da Terceira Idade</p>
Ilha de S. Vicente	Atelier Mar	2002 (S. Pedro) 2005 (Salamansa)	População das aldeias piscatórias de S. Pedro e de Salamansa	<p>Equipamento e organização do Centro Comunitário e da Praça Comunitária</p> <p>Açções de formação</p> <p>Microcrédito ("Fundo de Desenvolvimento de Actividades Geradoras de Rendimento")</p>
Ilha do Fogo	<p>Ass. dos Trabalhadores Agro-Pecuários de Monte-Genebra (TRAGROPECU)</p> <p>Org. das Mulheres de Cabo Verde (OMCV)</p> <p>Ass. ABC – Amigos de um Berço Comum</p> <p>Ass. de jovens dos Mosteiros (JOVEMOST)</p> <p>Org. das Ass. da Ilha do Fogo (OAF)</p> <p>Cooperativa PALADAR</p>	2005	O projecto tem várias componentes com grupos-alvo diferenciados, em S. Filipe e nos Mosteiros	<p>Actividades geradoras de rendimento</p> <p>Melhoria das condições de funcionamento de 3 jardins de infância rurais que integram um total de 140 crianças</p> <p>Açções de formação em artesanato, em S. Filipe</p> <p>Construção (em curso) de um Centro multiusos</p> <p>Apoio na área habitacional para famílias carenciadas (10)</p> <p>Centro de Formação em Mosteiros</p> <p>Apoio à construção, equipamento e funcionamento de um Centro de Dia em S. Filipe</p> <p>Apoio à instalação de uma unidade de comercialização de produtos locais</p>

As acções desenvolvidas pelo MTSS no âmbito da solidariedade social são muito valorizadas no combate à pobreza em Cabo Verde, uma vez que têm contribuído de forma directa para a melhoria das condições de vida de uma parcela da população mais carenciada. Em resumo, podemos salientar os seguintes **resultados e efeitos** positivos destes projectos:

- O apoio prestado especificamente a grupos vulneráveis – jovens e crianças em situação de risco, crianças de rua, idosos e mulheres chefes-de-família;
- O apoio na área habitacional, com impactos visíveis ao nível dos sectores mais carenciados da população;
- A construção de infra-estruturas sociais de apoio, como sejam espaços específicos para crianças ou idosos;
- A concessão de micro-crédito, com altas taxas de retorno, que permitem a criação de auto-emprego (normalmente pequenos negócios) e contribuem, assim, para a redução da pobreza;
- A formação e construção de actividades geradoras de rendimento, como a unidade de comercialização de produtos locais no Fogo e a fábrica de queijo em S.Filipe, ou os cursos de informática em Sto.Antão;
- Os efeitos descentralizados desta cooperação, uma vez que se desenvolve em várias ilhas (Fogo, Sal, S.Vicente, Sto.Antão, Santiago);
- Os efeitos paralelos/indirectos de aumento da capacidade das associações locais, uma vez que os projectos são implementados pelo ICCA e ACRIDES⁵⁷ através de várias associações (p.ex. a Atelier Mar em Sto.Antão e S.Vicente, Associação Chã de Matias no Sal, Citi-Habitat e SOLMI em Santiago, etc). Existem casos em que os projectos motivaram a criação de Organizações Comunitárias de Base, como a Associação para o Desenvolvimento Comunitário de S.Pedro e a Associação Nova Geração de Pescadores (no âmbito do Projecto de Desenvolvimento Sócio-Comunitário na Ilha de S.Vicente).

A taxa de execução destes projectos é elevada⁵⁸, muitas vezes acima dos 100%, uma vez que acabam por se efectuar mais acções do que aquelas que estavam previstas inicialmente. Estas taxas de execução derivam dos factores enunciados no ponto 2.2.1.

Os projectos são executados de forma **integrada**, estabelecendo-se um programa que abrange várias componentes ou sub-projectos. P.ex., no caso do apoio a crianças e jovens em situação de risco, para além dos centros de acolhimento para crianças oriundas de várias ilhas, órfãos ou provenientes de famílias disfuncionais ou com grandes dificuldades económicas (e que abrange as componentes de construção e funcionamento dos Centros), desenvolvem-se também acções paralelas de apoio institucional ao ICCA (a partir de 2005) e ao Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade (MTFS), estando a iniciar-se igualmente uma assistência técnica na prevenção e combate ao trabalho infantil.

O **impacto** dos projectos na vida das comunidades é positivo, em particular nos grupos sociais mais desfavorecidos e nos grupos vulneráveis (crianças, jovens e mulheres chefes-de-família).

⁵⁷ ICCA: Instituto Público ligado ao Ministério do Trabalho Família e Solidariedade de Cabo Verde que coordena toda a política e projectos relacionados com o apoio a crianças e jovens em risco; ACRIDES: uma das ONG mais activas no trabalho com as crianças de rua da Cidade da Praia e que tem beneficiado várias vezes do apoio da CP, incluindo apoios do IPAD.

⁵⁸ Em 2006, o Apoio a crianças e jovens em situação de risco registou uma taxa de execução de 130,99% e o Projecto Integrado de Desenvolvimento Sócio-Comunitário uma taxa de 142,81%. Os dados de 2007, disponíveis até Setembro registavam já uma taxa de 107,23% para o primeiro programa referido e de 97,55% para o segundo. Em 2005, estes dois programas encontravam-se desagregados em vários sub-projectos, mas todos eles registaram taxas de execução acima dos 100%.

Uma ilustração desse impacto é o facto de ter surgido um projecto de desenvolvimento sócio-comunitário em Salamansa por solicitação da própria comunidade que, devido ao relacionamento de proximidade com o projecto de desenvolvimento sócio-comunitário de S.Pedro, requereu um apoio que pudesse ter os mesmos efeitos na sua vida quotidiana. No entanto, não existem dados que permitam verificar ainda o impacto destes projectos no país.

A **visibilidade** dos projectos ao nível local é mais que proporcional aos meios financeiros envolvidos. Em Portugal, saliente-se a divulgação de todos os dados actualizados dos projectos (incluindo os objectivos, parceiros, grupos-alvo e ponto de situação), no website do Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSS.

Estes projectos denotaram alguns problemas importantes em termos de **sustentabilidade** das acções, referidos no ponto 2.6.

2.6. Participação e Apropriação

Em que medida os projectos/programas foram efectivamente participados e apropriados pelos caboverdianos?

Os resultados nesta área são muito diversos, consoante os projectos avaliados. Desta forma, salientamos apenas alguns aspectos:

Valorização dos Recursos Humanos e Capacitação Técnica

É reconhecido em Cabo Verde que as acções de formação e de capacitação institucional têm que ser formuladas na perspectiva das necessidades reais dos beneficiários, de forma a terem um reflexo real nas suas capacidades e poderem posteriormente reflectir-se em ganhos sustentáveis. No entanto, verificou-se que várias acções de formação ou de assistência técnica foram definidas numa perspectiva avulsa e de curto-prazo, originando resultados pouco positivos no que concerne à apropriação e à sustentabilidade (replicação das competências adquiridas).

Verificou-se que algumas das formações, de curto e médio prazo, ministradas em Cabo Verde, - que são um dos elementos mais importantes para a capacitação dos recursos humanos locais em áreas como a Justiça, Administração Pública, Finanças ou Segurança - não foram planeadas de modo a fornecer às entidades locais os meios técnicos necessários para que os conhecimentos teóricos adquiridos possam ter aplicações e efeitos práticos, garantindo a sustentabilidade destas acções de formação. É certamente útil fornecer curso de segurança em situações de motim, mas não havendo materiais ao nível local para essas situações, a eficácia e os efeitos do curso são muito reduzidos. Da mesma forma, um curso de fraude documental não terá efeitos se não existem ao nível local materiais (p.ex. químicos) para identificar falsificações. Assim, as assistências técnicas avulsas e de curta-duração deverão, preferencialmente, ser incluídas em programas integrados, que privilegiem uma abordagem de médio e longo prazo e que possam integrar várias componentes. Um exemplo positivo é a elaboração, para o próximo PIC, de um Programa Integrado de Cooperação na área das Finanças Públicas, numa base plurianual.

Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património

Na maior parte dos projectos de apoio à construção/reabilitação de infra-estruturas, o concurso foi lançado pelas autoridades caboverdianas, o que aponta para a apropriação do processo. Em vários casos, os projectos de arquitectura foram executados por arquitectos caboverdianos (p.ex.

na construção do edifício da reitoria da Uni-CV, ou no projecto para a construção do Centro de Formação Profissional do Fogo).

Na maioria dos projectos de recuperação do património (como a reabilitação da Torre de Belém ou o plano integrado para a recuperação da Cidade Velha), os resultados não são positivos, uma vez que existiram atrasos na implementação dos projectos, que prejudicaram fortemente a sua visibilidade e sustentabilidade. Neste contexto, os problemas de implementação dos projectos não tiveram a ver com aspectos de apropriação (p.ex. no caso de Torre de Belém, a execução da primeira fase foi atrasada pela falência da empresa cabo-verdiana seleccionada por concurso para a reabilitação).

No caso das bonificações de empréstimos para a construção de infra-estruturas rodoviárias, o resultado das mesmas – construção das estradas – é, por si só, um factor de desenvolvimento, na medida em que beneficia os cidadãos cabo-verdianos.

Serviços Sociais e Solidariedade

Neste sector, os índices de participação e de apropriação locais são elevados, pois a filosofia de cooperação assenta na implementação por entidades locais, segundo critérios que incluem o conhecimento privilegiado e o grau de proximidade com as comunidades. A sua participação é real, uma vez que são elas que definem quais as necessidades, que gerem os projectos e que apresentam os resultados ao financiador, sendo efectuado um controlo financeiro dos projectos por parte do MTSS, mediante missões de acompanhamento.

No entanto, a sustentabilidade dos projectos é um problema importante nesta área, uma vez que se verificou que, caso o apoio financeiro da Cooperação Portuguesa terminasse, não existiria forma de manter em funcionamento as estruturas criadas nem de assegurar a continuidade das acções.

Alguns *exemplos positivos* de apropriação e sustentabilidade das intervenções:

- A implementação de muitos dos projectos financiados pela Cooperação Portuguesa é da responsabilidade de entidades locais, como acontece, p.ex., em relação ao NOSI (Projecto de Informatização dos Municípios e Casa do Cidadão), à RTC (Projecto dos Emissores de S. Nicolau, Maio e Monte Pensamento), ao Centro de Formação do Fogo, ou aos projectos do MTSS, entre outros.
- A gestão do Centro de Formação Profissional de Pedra Badejo (concelho de Sta Cruz) passou a ser feita, a partir de 2006, directamente pelas entidades de Cabo Verde.
- O projecto de reforço da Plataforma das ONG permitiu não só uma apropriação dos resultados por parte desta estrutura, mas também apoiar as organizações comunitárias de base em várias ilhas, gerando efeitos multiplicadores e criando condições para que as organizações locais pudessem, elas próprias, angariar novas fontes de financiamento.
- O levantamento aerofotogramétrico de todas as ilhas de Cabo Verde, ao estabelecer através de cartografia digital um mapeamento de todas as ilhas, pode ser utilizado pelas autoridades cabo-verdianas para os mais variados fins, gerando efeitos multiplicadores.
- Na área do ambiente, o estabelecimento do Sistema de Informação Climática e do Estado do Mar para apoio ao desenvolvimento sustentável de Cabo Verde (SICLIMAD) permite um controlo pelas autoridades cabo-verdianas de um aspecto técnico específico que é importante no contexto de desenvolvimento do país.

- Na área da Saúde, foram formadas em Portugal duas médicas Caboverdianas, na área da Imunoalergologia, que são agora responsáveis pelo funcionamento do serviço desta especialidade no Hospital Agostinho Neto, na cidade da Praia.
- O apoio ao estabelecimento da Casa do Cidadão reflecte-se em resultados palpáveis para a melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos.
- Na área da Justiça, o apoio às reformas legislativas permitiu criar documentos legais melhorados para que os caboverdianos possam enquadrar de forma mais adequada o seu processo de desenvolvimento.
- A gestão logística e operacional do funcionamento dos Centros de Protecção Infantil apoiados pela Cooperação Portuguesa é feita pelas organizações caboverdianas: o ICCA e ONG locais com experiência nesta área.

2.7. Coordenação e complementaridade entre doadores

Existe coordenação e complementaridade com outros doadores? Como melhorar essa vertente no futuro (compromissos da agenda de Paris)?

A coordenação formal e harmonização entre parceiros do desenvolvimento é um processo recente em Cabo Verde. Devido à presença de poucos doadores no terreno, a comunicação é relativamente fácil e não tem apresentado grande necessidade de estruturas formais. A Cooperação Portuguesa participa nas **reuniões mensais de coordenação** lideradas pelas NU (as quais possuem uma base de dados de apoio a essa coordenação, para quantificar e qualificar o papel de cada parceiro). As NU e a CE prestam igualmente apoio à DGCI (com a presença de técnicos) na implementação da Declaração de Paris.

A **coordenação intra-UE** é ainda incipiente, tendo-se realizado algumas reuniões que resultam apenas na troca de experiências, mas não numa efectiva coordenação ou esforços de complementaridade (que possam fornecer bases para uma eventual futura divisão de trabalho). O “Código de Conduta da UE sobre Complementaridade e Divisão de Trabalho na Política de Desenvolvimento” (Maio de 2007) foi distribuído pelos doadores e a UE encontra-se empenhada numa maior coordenação, que possa resultar em projectos europeus com a participação das diversas cooperações dos Estados-Membros. Saliente-se que a Embaixada de Portugal tem promovido reuniões periódicas com os Embaixadores residentes dos países da UE, para troca de experiências e debate sobre o processo de transição para PDM e sobre a parceria especial com a UE.

Ao nível **sectorial**, registe-se ainda a realização de reuniões técnicas regulares na área técnico-policial com os outros doadores do sector (Espanha e França), o que permite trocar informações para evitar a duplicação de acções. Esta coordenação e aproveitamento de sinergias poderiam ser melhoradas através da Escola de Polícia, o que implica um envolvimento mais elevado ao nível político. No entanto, estas reuniões apontam para a importância que possui a coordenação ao nível do terreno, com a presença de técnicos que possam avaliar necessidades, propor acções e identificar sinergias com outros parceiros.

É consensual que a coordenação dos doadores deverá ser liderada pelo Governo caboverdiano. No entanto, vários constrangimentos em termos de capacidade prejudicam a possibilidade dos sistemas nacionais capturarem e coordenarem os fluxos da ajuda de forma mais eficaz⁵⁹.

O Grupo de Apoio à Transição (GAT) congrega vários doadores – incluindo a China, a Rússia, Cuba e Senegal, bem como alguns que não têm representação permanente em Cabo Verde, como o Japão – para debate da implementação do processo de graduação, embora se registem tensões pela existência de várias entidades presentes da parte caboverdiana (MNE, Ministério da Economia, Finanças e Reforma do Estado). Com efeito, o previsível aumento da ajuda ao orçamento coloca um problema de coordenação à parte caboverdiana, uma vez que actualmente a DGCI (MNE) coordena os compromissos de ajuda, enquanto a Direcção-Geral do Plano (Ministério das Finanças e Planeamento) coordena os desembolsos e o apoio ao OGE. Apesar da DGCI ser a “porta de entrada” da cooperação, o papel da Direcção-Geral do Plano, com a recente criação de uma unidade de mobilização de recursos, tende a ser cada vez maior.

No entanto, para além das dificuldades internas de coordenação, existe igualmente o sentido de oportunidade, uma vez que os projectos podem ser apresentados a diversos doadores (o que por vezes origina sobreposições) No caso da Cooperação Portuguesa é ainda mais complicado, uma vez que existe uma cooperação descentralizada que escapa ao controlo central, não havendo também capacidade por parte do Governo caboverdiano em coordenar essas acções.⁶⁰ Assim, para além das **dificuldades de coordenação interministerial**, existem igualmente **limitações na coordenação de diversos serviços e níveis de governação do Estado**.

A quase totalidade dos projectos da Cooperação Portuguesa é financiada e executada por actores da cooperação portuguesa, existindo muito **poucos exemplos de acções conjuntas com outros doadores**. Da análise dos dois PIC não transparece grande preocupação com a complementaridade e harmonização relativamente a outros doadores (embora este também seja um processo relativamente recente em termos de visibilidade internacional). Existiu apenas uma acção conjunta com a cooperação luxemburguesa no âmbito do PADES (vertente técnica em que os professores portugueses foram financiados pelo Luxemburgo) e alguns projectos pontuais com o PNUD em 2006 e 2007 no qual a cooperação portuguesa participou. A contribuição portuguesa para *trust funds* das Nações Unidas, na área da Boa Governação e do HIV-SIDA é considerada muito positiva no terreno, embora se verifique que não é devidamente valorizada pela própria Cooperação Portuguesa. Com efeito, verifica-se a falta de uma visão abrangente que permita conferir visibilidade e valorizar a Cooperação Portuguesa, nos seus mais variados aspectos (vários Ministérios, projectos PIC, ajuda multilateral, cooperação autárquica, etc).

Ao nível da coordenação com outros doadores, registam-se actualmente várias **oportunidades** para a Cooperação Portuguesa, decorrentes do panorama da cooperação internacional em Cabo Verde e também dos actuais desafios que se colocam ao país. Por um lado, a entrada da cooperação espanhola, com recursos financeiros para desenvolver programas de cooperação, representa uma oportunidade de geração de sinergias e projectos conjuntos. Por outro lado, a ajuda ao orçamento está a tornar-se, cada vez mais, o fórum privilegiado de coordenação entre doadores, realizando-se já revisões conjuntas entre doadores, sob liderança do Banco Mundial. Estando essa modalidade da ajuda em actual expansão e não existindo ainda um esquema bem definido de indicadores e formas de acompanhamento, a contribuição e participação de Portugal neste fórum assume-se como uma oportunidade estratégica de melhorar a coordenação com

⁵⁹ CAD/OCDE (2006): *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters: Cape Verde*

⁶⁰ Exemplo: a cooperação luxemburguesa financiou um centro de formação destinado a servir três ilhas (Sal, Boavista e S.Nicolau), tendo as autoridades garantido que esse centro seria suficiente para suprir as necessidades; no entanto, S.Nicolau conseguiu a construção de um outro centro através da geminação com um município português, acção essa que escapou ao Governo caboverdiano, à cooperação luxemburguesa e à própria cooperação portuguesa.

outros doadores, influenciar o estabelecimento de prioridades e partilhar o processo decisório com os demais parceiros.

A Declaração de Paris estabelece igualmente metas em relação ao **alinhamento** com o governo parceiro⁶¹. Este pressupõe que se utilizem, o mais possível, as instituições e procedimentos do país na implementação de projectos. A este propósito, importa salientar que o Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD) está a elaborar um sistema de monitorização da implementação do DECRP, baseado em várias dezenas de indicadores, os quais deverão igualmente, no futuro, nortear a avaliação de resultados da cooperação e serem integrados nos programas dos doadores.

2.8. Coordenação e complementaridade entre agentes da cooperação portuguesa

Existe efectiva coordenação e complementaridade entre os vários agentes da Cooperação Portuguesa?

2.8.1. Articulação e comunicação entre os actores da Cooperação Portuguesa em Portugal

Apesar do IPAD se apresentar formalmente como o elemento aglutinador dos mecanismos de relacionamento institucional dos diversos actores da cooperação portuguesa, uma diversidade considerável de outros agentes intervêm, de forma directa ou indirecta, na acção externa de Portugal em geral. No caso de Cabo Verde, esta dispersão institucional ao nível da formulação e implementação de actividades é acentuada pela existência de uma forte cooperação descentralizada, realizada de forma independente pelas Câmaras Municipais de Portugal com os municípios caboverdianos (ver quadro de Geminações actual – *Quadro 15, Anexo A4*). A utilidade e relevância desta cooperação é reconhecida por todos, mas coloca dificuldades acrescidas em termos de coordenação.

A ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios sectoriais é evidente e foi agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. A profusão de acções dispersas/não enquadradas e de contactos bilaterais, nomeadamente entre organismos e ministérios sectoriais homólogos (missões, anuncio de acções no terreno, assinatura de protocolos sectoriais), sem que o IPAD possua uma efectiva capacidade de liderança ou de coordenação prévia, acabou por complicar em vários casos a coerência dos PAC analisados. Particularmente no primeiro PIC analisado (2002-2004), existem numerosos exemplos de projectos inscritos em PAC e só submetidos posteriormente à análise do IPAD, independentemente da participação deste (ou não) no financiamento.

Para além disso, embora o IPAD possua competências ao nível da direcção e coordenação da política de cooperação, não tem poderes para obrigar as outras entidades da Cooperação Portuguesa (particularmente as que têm fundos próprios) a prestarem as informações que lhes são solicitadas. A inclusão de um técnico do IPAD nas missões sectoriais ao terreno continua a depender da decisão dos Ministérios sectoriais. A este propósito saliente-se o exemplo do programa de cooperação técnico-policial, que inclui no próprio projecto uma missão de acompanhamento com a participação de um técnico do IPAD, podendo esta ser uma prática a replicar noutros casos.

Não obstante o recente reajustamento de alguns serviços dedicados à cooperação, alguns ministérios sectoriais – como o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o Ministério

⁶¹ CAD/OCDE (2005): *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

da Administração Interna (MAI) ou o Ministério da Defesa Nacional (MDN) – continuam, pela sua especificidade, a desempenhar um papel importante como promotores/financiadores de diversas acções de cooperação. Neste cenário, assume especial importância para a execução eficaz da cooperação um investimento forte nos mecanismos de coordenação.

A este propósito importa salientar que a Comissão Interministerial para a Cooperação não se tem assumido como fórum de coordenação real das acções da Cooperação Portuguesa, quer pelo grande número de intervenientes, quer pela insuficiente definição das agendas e trabalho preparatório da reunião, quer pela inexistência de capacidade de decisão política, quer ainda pela inexistência de documentos de enquadramento que tenham critérios e indicadores bem definidos pelos quais todos os actores se possam guiar. Ao nível político, importa que existam reuniões de coordenação interministerial. Ao nível técnico, a realização de reuniões regulares em termos sectoriais e por país poderia ter utilidade, desde que existisse uma definição clara das prioridades portuguesas em cada sector. A aprovação de estratégias sectoriais, com metas e indicadores precisos, poderá ser um primeiro elemento de enquadramento; a definição de documentos de estratégia por país poderia também contribuir para guiar os vários sectores.

A reformulação institucional das estruturas de cooperação nos últimos anos⁶² afectou, juntamente com as restrições orçamentais neste sector, a execução da cooperação e a prossecução dos objectivos da Cooperação Portuguesa. No seio do IPAD, podem identificar-se igualmente alguns constrangimentos de articulação/coordenação no período analisado:

- A alta rotatividade de pessoal no IPAD e constantes reformulações de orgânica interna, resultaram numa instabilidade no seguimento dos projectos, dificultando a existência de uma memória institucional que permita tirar proveito das lições apreendidas e integrá-las nas acções futuras;
- A ausência de quadros claros de análise dos projectos, de regras bem definidas para a sua implementação e de um sistema centrado nos resultados (com indicadores de acompanhamento e avaliação), prejudicou a coerência das acções, resultando em flutuações consideráveis na forma de conduzir os processos e executar os programas, pela grande importância assumida pela capacidade e decisão individuais⁶³;
- Verificou-se que alguns técnicos que trabalhavam com Cabo Verde não tinham qualquer conhecimento directo e pessoal do país, nem contacto directo com a realidade no terreno;
- Verificam-se igualmente falhas na articulação da comunicação e na transmissão de informação entre os serviços (p.ex. entre a divisão de cooperantes e as divisões responsáveis pelo acompanhamento dos projectos bilaterais, o que determina atrasos nas respostas e um deficiente acompanhamento dos cooperantes no terreno).

2.8.2. Articulação e papel da estrutura no terreno

A estrutura de cooperação é constituída por duas pessoas, que desempenham, resumidamente, as seguintes funções:

- Planificação e acompanhamento da execução dos vários projectos inseridos nos Programas de Cooperação entre Portugal e Cabo Verde;

⁶² Entre 2000 e 2007, assumiram funções cinco Secretários de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação e seis Presidentes do IPAD.

⁶³ Por exemplo, os montantes que carecem de aprovação da Secretaria de Estado variam consoante a decisão política, não existindo regras definidas para esse efeito. Actualmente, o facto de qualquer projecto ou libertação de verbas superiores 150.000 euros necessitar de autorização da tutela impediu, em alguns projectos, a celeridade dos processos.

- Acompanhamento das missões oficiais de membros do governo português a Cabo Verde;
- Facilitação dos canais de comunicação entre o IPAD e outras entidades portuguesas com os parceiros locais;
- Controlo da gestão financeira dos projectos, assegurando que todos os comprovativos de despesa são enviados de acordo com as exigências do IPAD;
- Acompanhamento o desalfandegamento de todos os equipamentos doados por entidades portuguesas no âmbito de projectos oficiais de Cooperação;
- Recepção e avaliação de propostas para financiamento no quadro da linha de pequenos projectos;
- Representação da Embaixada em conferências e cerimónias oficiais, ligadas ou não a projectos de cooperação, onde a presença portuguesa seja relevante;
- Gestão do Funcionamento do Serviço de Cooperação, quer em termos de pessoal, quer em termos logísticos e financeiros;
- Gestão da ocupação e funcionamento dos Apartamentos da Cooperação.

Este sumário comprova a insuficiente capacidade da Embaixada desempenhar de forma eficaz todas as funções, face à disponibilidade de recursos humanos. Nomeadamente, a gestão do dia-a-dia e as tarefas administrativas consomem grande parte do tempo, impossibilitando o desempenho de outras tarefas estratégicas e de planeamento, como sejam a coordenação com outros doadores e com outros agentes da cooperação portuguesa, a reflexão sobre necessidades e prioridades, etc. Não obstante esta constatação, a avaliação do desempenho do serviço de cooperação na Embaixada é extremamente positivo, tendo-se revelado de grande importância para a realização dos projectos no período analisado, quer através do acompanhamento dos mesmos, quer na gestão financeira das verbas (a existência local de contas por projecto – para a implementação de vários projectos - é um aspecto positivo).

Em termos de capacidade decisória da Embaixada, verifica-se que os programas teriam a ganhar em termos de celeridade e adequação às necessidades, se existisse uma efectiva capacidade de decisão ao nível do terreno (com os recursos humanos necessários), que permitisse conceber a proposta dos próprios programas de cooperação, identificar projectos e fazer uma gestão mais autónoma dos mesmos (p.ex. não tendo que requerer autorização ao IPAD para pagamento de facturas a partir das contas locais dos projectos), realizar avaliações de projectos, etc. Esta capacidade permitiria igualmente reforçar o acompanhamento qualitativo dos projectos (pela proximidade com os executores) e reduzir o número de missões externas, contribuindo para os objectivos da Declaração de Paris e para uma maior eficiência da cooperação.

Existem acções desenvolvidas pela Embaixada que possuem grande visibilidade local, contribuindo para a boa imagem e apreciação positiva da Cooperação Portuguesa. É o caso das pequenas acções decididas autonomamente e financiadas pelo fundo da Embaixada (Fundo de Maneio para Pequenos Projectos de Cooperação), podendo salientar-se alguns exemplos:

- Desde 2005, doação anual de 4 ou 5 bibliotecas a escolas secundárias e Municípios, compostas por literatura portuguesa e estrangeira e manuais técnicos e didácticos;
- Apoio a pequenos projectos de capacitação institucional de ONG locais que realizam um trabalho de proximidade junto das populações mais carenciadas das várias ilhas;
- Doação de equipamento informático a várias entidades não governamentais;
- Compra de diverso material escolar, uniformes e mochilas na abertura de cada ano lectivo;

- Apoio à edição de livros, promovendo a língua e a cultura portuguesa e divulgando a riqueza da cultura de Cabo Verde (livros e CD);
- Apoio a associações desportivas e culturais.

Para além disso, a linha de financiamento para pequenos projectos (inscrita em PAC) tem permitido não só financiar projectos autónomos (através de uma comissão de acompanhamento conjunta com a DGCI), mas também colmatar alguns constrangimentos dos PAC, através da prossecução de acções complementares às previstas nos programas de cooperação. É o caso do apoio concedido ao Arquivo Histórico Nacional, que veio permitir executar, em 2006, acções atrasadas ao nível central: implementação da rede estruturada; equipamento da sala de formação; aquisição do equipamento de reprodução, digitalização e microfilmagem de documentos. O fundo de pequenos projectos tem igualmente permitido, p.ex., financiar cursos de formação que surgem já depois dos PAC assinados.

As acções desenvolvidas neste quadro têm um papel importante na capacitação de organizações da sociedade civil local, como acontece no apoio concedido às ONG que trabalham na área do apoio à criança - ACRIDES, ACDL (bairro de Lém Cachorro) Aldeias SOS, Black Panthers – ou outras – Fundação Amílcar Cabral, Fundação Direito e Justiça, entre outras.

No entanto, verifica-se uma diminuição dos montantes afectados a esta linha, desde o seu surgimento em 2005 (528.000€ em 2005, 300.000€ em 2006 e 150.000€ em 2007).

2.8.3. Envolvimento de actores da sociedade civil

No PAC 2007 figuram 3 projectos de ONGD portuguesas **co-financiados no âmbito da linha para projectos em Países em Desenvolvimento**, aprovados em 2006: O Desenvolvimento Institucional e Participação Comunitária em Santo Antão (ACEP), o Projecto de Desenvolvimento Integrado do Vale do Calhau (CIC-Portugal) e o Projecto de Abastecimento de Água e Eco-Saneamento na Ilha do Maio (IMVF).

Vários dos projectos aprovados no âmbito desta linha, registam uma continuidade no período analisado, como é o caso do *Projecto de Reforço da Plataforma das ONG* (ACEP em consórcio com o IMVF, de 2002 a 2006) ou do *Projecto de Desenvolvimento Sustentado da Ilha de Maio* (IMVF, de 2003 a 2006), o que aponta para uma sustentabilidade do financiamento. No entanto, há uma impossibilidade de concessão de financiamentos plurianuais, pelo que os projectos são apresentados anualmente a financiamento. Isto significa que as fases subsequentes de determinado projecto já apoiado estão dependentes da sua apreciação anual, no contexto da totalidade das candidaturas que sejam apresentadas no âmbito da linha de co-financiamento (que abrange todos os países).

Relativamente a estes dois projectos, que foram alvo de uma atenção especial, devido aos montantes envolvidos e duração dos mesmos, saliente-se que⁶⁴:

- O projecto de reforço da Plataforma das ONG (com a duração de 60 meses, co-financiado pelo IPAD em 14,23% da verba total e com uma execução de 100%) teve um papel fundamental, quer na capacitação institucional da Plataforma, quer na luta contra a pobreza, através da componente de co-financiamento de micro-projectos que permitiram igualmente apoiar as organizações comunitárias de base em várias ilhas. A eficácia, eficiência e sustentabilidade do projecto são elevadas, tendo efeitos e impactos positivos,

⁶⁴ Estas conclusões resultam não só do relatório de Acompanhamento de Projectos de ONGD efectuado em 2006 pela Divisão de Apoio à Sociedade Civil do IPAD, mas também de algumas entrevistas realizadas pelos avaliadores, nomeadamente à Plataforma das ONG em Cabo Verde e ao IMVF em Lisboa. A deslocação ao Maio não foi possível por constrangimentos de tempo.

uma vez que permitiu criar condições para que as organizações pudessem, elas próprias, angariar novas fontes de financiamento;

- O projecto de Desenvolvimento Sustentado da Ilha do Maio (com a duração de 36 meses, co-financiado pelo IPAD em 10% da verba total e com uma execução de 100%) permitiu estabelecer uma parceria com as autoridades municipais e gerar sinergias igualmente com outros parceiros locais (OCB) e portugueses (Câmara Municipal de Loures). Os resultados do projecto junto dos grupos-alvo em termos de formação, geração de emprego, saúde, água e saneamento, são muito positivos, tendo mesmo sido referidos por alguns entrevistados como um factor de mudança no panorama de desenvolvimento da Ilha do Maio.

A maior parte dos projectos apoiados estão em consonância com as prioridades da Cooperação Portuguesa para Cabo Verde, uma vez que se destinam, na sua maioria a acções de formação/capacitação (*ver Gráficos 11, Anexo A4*).

Verifica-se que os montantes afectados às ONGD são ainda marginais no total da Cooperação Portuguesa e que não existe uma estratégia de promoção do sentido de pertença destas organizações no quadro da Cooperação Portuguesa (não participam de nenhuma forma no processo de elaboração dos PIC, não há reuniões regulares com a Embaixada no terreno, etc). Relativamente às questões organizativas e institucionais, salienta-se o facto de a linha de co-financiamento possuir critérios bem definidos de apreciação e aprovação dos projectos das ONGD, o que contribui para a eficácia e transparência do processo. Desde 2006, as directrizes determinam de forma clara a necessidade das ONGD quantificarem os objectivos, os resultados e as actividades, o que facilita o acompanhamento e avaliação posterior das acções.

Relativamente ao **apoio à sociedade civil caboverdiana**, este é efectuado essencialmente por via das ONG portuguesas (apoiadas pela linha de co-financiamento), dos projectos do MTSS ou pela linha de pequenos projectos e fundo de maneio da Embaixada portuguesa na cidade da Praia. Dada a relevância que estas organizações possuem em Cabo Verde e o seu papel na luta contra a pobreza, questiona-se se não deveria existir um apoio mais integrado e sustentável a estes agentes.

3. Conclusões e Lições Aprendidas

4.1. CONCLUSÕES GERAIS

- Cabo Verde atravessa um período muito particular do seu desenvolvimento. Por um lado, tem início uma nova fase, em que a graduação para país de desenvolvimento médio e a parceria especial com a UE irão determinar boa parte das prioridades e acções de desenvolvimento; por outro lado, tem ainda como desafio central a luta contra a pobreza, nomeadamente devido à sua vulnerabilidade e ao nascimento de novas bolsas de pobreza;
- A cooperação entre Portugal e Cabo Verde é, no geral, muito positiva, sendo a sua **utilidade, importância e abrangência** reconhecida pelas duas partes. Conclui-se que existe, no geral, um esforço de correspondência com as prioridades caboverdianas de desenvolvimento. Portugal tem-se mantido como **um dos principais parceiros** de Cabo Verde, quer em valores de APD (mesmo em comparação com os principais doadores multilaterais), quer no investimento directo estrangeiro;
- Os aspectos **mais positivos** da Cooperação Portuguesa são os seguintes: a relação histórica e de proximidade entre os dois países; facto de ser uma cooperação estruturante nos seus resultados – apesar de não ter sido programada de forma estruturada na maioria dos casos; a existência de flexibilidade na reorientação de acções e montantes (o que nem sempre acontece com outros doadores); a consciência das responsabilidades partilhadas na execução dos projectos e nos factores de sucesso/insucesso na implementação dos mesmos; e o papel estruturante no apoio a desafios estratégicos de Cabo Verde, como sejam a estabilidade macro-económica, o processo de graduação do nível de desenvolvimento e a parceria especial com a UE;
- Em relação aos **aspectos negativos** da Cooperação Portuguesa, saliente-se: a existência de uma programação desajustada em vários projectos; os mecanismos de gestão inadequados e burocracia nos procedimentos, que originam a morosidade nos desembolsos; as dificuldades de coordenação dada a variedade de interlocutores, tanto em Portugal como em Cabo Verde; o aproveitamento insuficiente de sinergias com outros actores, incluindo do sector privado;
- Não existe um **documento de estratégia portuguesa, específico para o país**, que possa definir à priori a visão portuguesa para a cooperação com Cabo Verde nos anos em causa e que norteie a actuação portuguesa para além dos PIC (que são documentos conjuntos, negociados politicamente entre as duas partes). Isto significa que as negociações foram conduzidas com base em listagens de prioridades/projectos, mais do que com uma visão integrada e estratégica. Significa também que a acção portuguesa é muitas vezes direccionada para dadas acções apenas porque estas foram solicitadas, o que, sendo positivo no sentido em que corresponde às necessidades identificadas pelo país parceiro, não enforma uma estratégia integrada que também corresponda e seja determinada pela visão portuguesa;
- As prioridades de cooperação no período 2002-2006 permanecem, no essencial, as mesmas, existindo uma **continuidade** no tipo de cooperação prosseguida (a valorização dos recursos humanos e capacitação técnica permanecem a principal área de intervenção, principalmente com acções no domínio do apoio institucional e da formação/qualificação de quadros);

- Verifica-se que o processo de elaboração do PIC não teve subjacente uma **análise dos resultados e avaliação** das acções de cooperação realizadas no passado, efectuada de forma organizada por todos os intervenientes na cooperação;
- Da análise dos PAC ressalta, por um lado, a existência de uma **profusão e fragmentação** de projectos, nem sempre ordenados de forma coerente ou de acordo com uma visão integrada dos eixos de intervenção; e, por outro lado, a **continuidade de muitas das acções** desenvolvidas, o que aponta para uma previsibilidade da programação a médio-prazo e numa base plurianual, que contradiz a lógica de aprovação anual em vigor;
- A profusão de projectos nos PAC afigura-se **simultaneamente como uma mais-valia e um handicap** da Cooperação Portuguesa. A dispersão não é intrinsecamente negativa, se existir uma estratégia comum da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde, que forneça um quadro global para o qual contribuem as diversas acções, e se for encontrado um equilíbrio com a existência de regras mais claras, definidas e padronizadas;
- A evolução dos PAC manifesta sinais de **inconsistência**, que se revelam: na insuficiente clareza e rigor financeiro, na reorganização constante dos eixos e dos projectos ao longo dos PAC, transitando entre áreas de intervenção sem existência de justificação técnica apropriada; na inexistência de um critério uniforme ou justificação técnica para a inscrição dos projectos, e em exemplos de falta de visão integrada dos programas. Verificou-se, no entanto, um importante **salto qualitativo** de 2005 para 2007, em termos de organização dos PAC, salientando-se o esforço de transformação de projectos avulsos em programas mais integrados, o esforço de concentração e o reforço do acompanhamento/avaliação;
- A necessidade de **negociação política anual** dos PAC tem vários efeitos negativos em termos da eficiência e eficácia na execução dos programas;
- As taxas de execução para o período em análise (2002-2007) são muito diferenciadas nos vários sectores e áreas de intervenção, bem como os motivos para que isto aconteça. Os projectos/programas que possuem **maior taxa de execução** são aqueles em que existe: uma definição clara e detalhada das fichas de projecto ou dos planos de acção, um acompanhamento regular dos projectos, o envolvimento da contraparte caboverdiana, de forma estreita e participativa, na execução dos projectos, e uma autonomia financeira e/ou modelos de gestão adequados/modernizados que permitam maior rapidez e flexibilidade na aplicação dos fundos. Entre os factores que determinam **baixas taxas de execução** contam-se: burocracia e multiplicação de canais em Portugal, constantes mudanças organizacionais na cooperação portuguesa, atrasos em Cabo Verde na apresentação das fichas de projecto, regras de acompanhamento e avaliação pouco claras, insuficiente capacidade de decisão e de seguimento no terreno, não-plurianualidade na execução de projectos, falta de autonomia financeira do IPAD e outras questões organizativas (p.ex. regras da contabilidade pública);
- Os PIC são implementados exclusivamente através da **abordagem de projecto/programa**. Nesta fase do desenvolvimento de Cabo Verde – com a passagem para país de rendimento médio e o estatuto especial com a UE -, será útil prever novas modalidades de ajuda;
- A **visibilidade** e divulgação das acções da Cooperação Portuguesa não são proporcionais ao apoio que é concedido, devido a diversos factores que necessitam de ser melhorados.

4.2. FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

- A formação de recursos humanos é, juntamente com a capacitação institucional, uma das **principais prioridades de Cabo Verde**, nomeadamente no que respeita à solicitação de apoio

externo. Após um período de grandes carências no ensino primário e secundário, as necessidades e prioridades do Governo caboverdiano estão actualmente a ser reforçadas na formação profissional/ensino técnico e no desenvolvimento interno do ensino superior;

- O apoio português na área da educação encontra-se igualmente numa fase de **transição**, em que diminui uma abordagem da Cooperação Portuguesa mais direccionada ao ensino secundário para um apoio sustentado ao ensino universitário;
- O **PADES** tem constituído uma acção de envergadura significativa, cuja avaliação é positiva pela sua relevância para as necessidades caboverdianas, na medida em que tem permitido suprir lacunas importantes no sistema de ensino caboverdiano. No entanto, o programa revelou igualmente algumas fragilidades que prejudicam a eficácia, eficiência e sustentabilidade dos efeitos, se tivermos em conta que o objectivo central será a criação de capacidades locais;
- No apoio à **Uni-CV**, o apoio da Cooperação Portuguesa é considerado estruturante e o mais importante, em comparação com outros doadores, revelando grande relevância, eficácia e sustentabilidade;
- No âmbito do **ensino técnico-profissional**, o Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional (desde 1999) é o que regista melhores resultados, com efeitos, impactos e sustentabilidade elevados;
- Na promoção da **língua portuguesa**, a acção da Cooperação Portuguesa para além da intervenção na educação tem sido tímida e segundo moldes que poderão não corresponder às reais necessidades de Cabo Verde. Não existe uma estratégia integrada de promoção da língua portuguesa;
- No que respeita à concessão de **bolsas de estudo**, o apoio da Cooperação Portuguesa foi considerado – quer pela parte portuguesa, quer pela parte caboverdiana - muito positivo em termos quantitativos, sendo Portugal o maior doador. O objectivo de valorização dos recursos humanos está, assim, a ser realizado.

4.3. CAPACITAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES E REFORÇO DO ESTADO

- A promoção da boa governação, a capacitação das instituições e a reforma da administração pública constituem **prioridades** importantes para Cabo Verde. O desenvolvimento de capacidades está integrado em todos os planos e programas sectoriais de desenvolvimento do país;
- A Cooperação Portuguesa afigura-se **privilegiada** na área de formação de quadros, atendendo aos laços culturais e linguísticos, bem como à semelhança das matrizes institucionais/legais;
- Os resultados nesta área são muito **diversificados** consoante os sectores e projectos;
- No geral, verifica-se que **não existe uma abordagem integrada** da capacitação institucional – quer por parte de Cabo Verde quer por parte da Cooperação Portuguesa -, no sentido de assegurar a sustentabilidade dos resultados. Significa isto que não é, muitas vezes, assegurada a continuidade no trabalho que é feito através das assistências técnicas e formações de curta e média duração ministradas por formadores portugueses;
- Regista-se um desconhecimento dos vários serviços relativamente aos projectos de outros (p.ex. bilateral versus multilateral), o que não favorece um quadro integrado de acção e de

visibilidade da Cooperação Portuguesa (exemplo: contribuições para projectos das NU em Cabo Verde).

4.4. CONTRIBUIÇÃO DAS ACÇÕES NO DOMÍNIO SOCIAL E DA SOLIDARIEDADE PARA A REDUÇÃO DA POBREZA

- As acções desenvolvidas pelo MTSS, no âmbito da solidariedade social, são muito valorizadas no âmbito do combate à pobreza em Cabo Verde, uma vez que têm contribuído de forma directa para a melhoria das condições de vida de uma parcela da população mais carenciada. O impacto dos projectos na vida das comunidades é positivo, em particular nos grupos sociais mais desfavorecidos e nos grupos vulneráveis;
- A taxa de execução destes projectos é elevada e os projectos são executados de forma integrada;
- A visibilidade dos projectos, a nível local, é mais que proporcional aos meios financeiros envolvidos.

4.5. PARTICIPAÇÃO E APROPRIAÇÃO PELOS CABOVERDIANOS

- Os resultados nesta área são muito diversos, consoante os projectos avaliados;
- Verificou-se que várias acções de **formação ou de assistência técnica** foram definidas numa perspectiva avulsa e de curto-prazo, originando resultados pouco relevantes no que concerne à apropriação e à sustentabilidade (replicação das competências adquiridas);
- Verificou-se também que algumas das formações, de curto e médio prazo não foram planeadas de modo a fornecer às entidades locais todos os meios técnicos necessários para que os conhecimentos teóricos adquiridos possam efectivamente ter aplicações e efeitos práticos, garantindo a sustentabilidade destas acções de formação. Assim, as assistências técnicas avulsas e de curta-duração deverão, preferencialmente, ser incluídas em programas integrados, que privilegiem uma abordagem de médio-longo prazo e que possam integrar várias componentes, para maximizar os seus impactos;
- Na maior parte dos projectos de apoio à **construção/reabilitação de infra-estruturas**, o concurso foi lançado pelas autoridades caboverdianas, o que aponta para a apropriação do processo. Os problemas na implementação de alguns projectos na área do património não tiveram a ver com aspectos de apropriação;
- Na área dos **serviços sociais e da solidariedade**, os índices de participação e apropriação locais são elevados. No entanto, a sustentabilidade dos projectos é um problema importante, uma vez que se verificou que, caso o apoio financeiro da Cooperação Portuguesa terminasse, não existiria forma de manter em funcionamento as estruturas criadas nem de assegurar a continuidade das acções.

4.6. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE ENTRE DOADORES

- A Cooperação Portuguesa **participa** nos esquemas de coordenação existentes (à excepção do grupo de ajuda ao orçamento), sendo que a Embaixada de Portugal tem promovido reuniões periódicas com os Embaixadores residentes dos países da UE;
- A **coordenação intra-UE** é ainda incipiente, tendo-se realizado algumas reuniões que resultam apenas na troca de experiências, mas não numa efectiva coordenação ou esforços

de complementaridade (que possam fornecer bases para uma eventual divisão futura de trabalho);

- Ao nível **sectorial**, registe-se ainda a realização de reuniões técnicas regulares na área técnico-policial com os outros doadores do sector (Espanha e França), o que permite trocar informações e evitar a duplicação de acções;
- Existem alguns **problemas de capacidade e de coordenação** entre estruturas, da parte caboverdiana, para que esta possa assumir plenamente a liderança na coordenação da ajuda. Para além das dificuldades de coordenação interministerial, existem igualmente limitações na coordenação dos diversos serviços e níveis de governação do Estado;
- A quase totalidade dos projectos da Cooperação Portuguesa é financiada e executada por actores da cooperação portuguesa, existindo **poucos exemplos de acções conjuntas com outros doadores**;
- Ao nível da coordenação com outros doadores, registam-se actualmente várias **oportunidades** para a Cooperação Portuguesa, decorrentes do panorama da cooperação internacional em Cabo Verde e também dos actuais desafios que se colocam ao país: nomeadamente pelo aproveitamento de sinergias e acções conjuntas com a cooperação espanhola e pela entrada na ajuda ao orçamento, que está a tornar-se, cada vez mais, o fórum privilegiado de coordenação entre doadores.

4.7. COORDENAÇÃO E COMPLEMENTARIDADE ENTRE OS AGENTES DA CP

- No plano institucional, a política de APD tem-se caracterizado por uma considerável **dispersão institucional**, ao nível da formulação, execução e financiamento das actividades, acentuada – no caso de Cabo Verde – pelo forte papel da cooperação descentralizada (entre municípios);
- A ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios sectoriais é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. Muitos contactos bilaterais são realizados entre ministérios homólogos sem articulação com o IPAD e a inclusão de técnicos do IPAD nas missões sectoriais ao terreno continua a depender do bom senso dos Ministérios sectoriais;
- Neste cenário, assume especial importância para a execução eficaz da cooperação um forte investimento nos **mecanismos de coordenação**. A Comissão Interministerial para a Cooperação não se tem assumido como fórum de coordenação real das acções da Cooperação Portuguesa, quer pelo grande número de intervenientes, quer pela insuficiente definição das agendas e trabalho preparatório da reunião, quer pela ausência de competências políticas de decisão, quer ainda pela inexistência de documentos de enquadramento que tenham critérios e indicadores bem definidos pelos quais todos os actores se possam guiar;
- A **reformulação institucional das estruturas de cooperação** nos últimos anos afectou, juntamente com as restrições orçamentais neste sector, a execução da cooperação e a prossecução dos objectivos da Cooperação Portuguesa. No seio do IPAD, podem identificar-se igualmente alguns constrangimentos de articulação/coordenação no período analisado;
- Há uma insuficiente capacidade da **Embaixada** para desempenhar de forma eficaz todas as funções, face à disponibilidade de recursos humanos. Nomeadamente, a gestão do dia-

a-dia e as tarefas administrativas consomem grande parte do tempo, impossibilitando o desempenho de outras tarefas estratégicas e de planeamento. Em termos de capacidade decisória da Embaixada, verifica-se que os programas teriam a ganhar em termos de celeridade e adequação às necessidades, se existisse uma efectiva capacidade de decisão ao nível do terreno (com os recursos humanos necessários), permitindo igualmente reforçar o acompanhamento qualitativo dos projectos e reduzir o número de missões externas;

- Existem acções desenvolvidas pela Embaixada que possuem grande **visibilidade local**, contribuindo para a boa imagem e apreciação positiva da Cooperação Portuguesa (quer através do fundo de maneiio da Embaixada, quer através da linha de pequenos projectos). As acções desenvolvidas neste quadro têm um papel importante na capacitação de organizações da sociedade civil local;
- Verifica-se que os montantes afectados às **ONGD** foram marginais no total da Cooperação Portuguesa e que não existe uma estratégia de promoção do sentido de pertença destas organizações, no quadro da Cooperação Portuguesa. Os projectos analisados denotam uma continuidade ao longo dos anos, que é contrária à necessidade de apresentação anual dos projectos para financiamento. Os dois projectos analisados revelam resultados muito positivos;
- O apoio à **sociedade civil caboverdiana** foi insuficiente dada a relevância que estas organizações possuem em Cabo Verde e o seu papel na luta contra a pobreza. Estes actores não são, no geral, considerados como executores privilegiados da cooperação portuguesa (com excepção clara dos projectos do MTSS), o que contrasta com o grau de organização e a importância que possuem na sociedade caboverdiana, desde logo pelo factor de proximidade das populações que é ainda mais relevante num Estado insular.

4. Recomendações

Recomendações Gerais

A. Ao IPAD

1. Utilizar o Documento de Operacionalização da Visão Estratégica como base e enquadramento para todas as opções e documentos, por parte da generalidade dos serviços do IPAD
2. Agilizar os processos administrativos e de gestão financeira na implementação dos programas de cooperação, isto é, harmonizar e simplificar os processos de aprovação e transferência das verbas envolvidas nos projectos, nomeadamente:
 - promover e harmonizar o desembolso através de tranches, uma vez que o adiantamento inicial se revela fundamental para a prossecução de várias acções;
 - aceitar facturas pró-forma (sendo as facturas correspondentes emitidas depois de ser transferida a verba), uma vez que as entidades caboverdianas têm dificuldades em conseguir as facturas sem que o pagamento dos serviços tenha sido efectuado e muitas das vezes não dispõem de condições para pagarem de forma antecipada;
 - transferir competências para o serviço de cooperação no terreno e/ou para gestores locais dos programas;
 - clarificar as previsões orçamentais e investir numa calendarização rigorosa das fases e actividades, aquando da concepção dos projectos.
3. Reforçar os recursos humanos, através de:
 - Acções de aumento da experiência dos recursos humanos no IPAD, na perspectiva de que o conhecimento do país e dos projectos no terreno é imprescindível para um bom planeamento e execução – isto poderá ser efectuado de várias formas, nomeadamente através de uma maior circulação dos quadros no terreno, incentivo a formações internacionais, deslocação dos efectivos de cooperação da embaixada a Portugal ao IPAD para partilha de experiências, etc. ;
 - Dotação da Embaixada, de pessoal administrativo suficiente, para que os serviços de cooperação possam ter um maior papel aos níveis do planeamento e da coordenação entre agentes (entre doadores, entre actores da Cooperação Portuguesa no terreno e com as autoridades caboverdianas);
 - contratação de gestores locais, para projectos/programas cuja dimensão se justifique ou segundo critérios sectoriais (à semelhança do que fazem outros doadores, como a Espanha ou o Luxemburgo) – p.ex. na área do emprego e formação profissional, na área da saúde, etc.
4. Contrabalançar a flexibilidade na reorientação de acções (considerado um aspecto positivo da Cooperação Portuguesa) com a existência de regras mais claras, definidas e padronizadas, no que respeita aos métodos de trabalho entre instituições e aos critérios de aprovação de projectos.
5. Investir na definição clara e detalhada das fichas de projecto ou dos planos de acção, com os objectivos qualitativos e metas quantitativas, a metodologia de actuação, a divisão de

responsabilidades em termos de gestão e execução, previsão orçamental, os destinatários das acções e a calendarização das actividades.

6. Investir em mecanismos de acompanhamento dos projectos que vão para além da execução financeira e que incluam a avaliação qualitativa do andamento dos mesmos, da eficácia, da eficiência e dos resultados.

7. Implementar uma cultura de avaliação dos programas de cooperação, utilizando critérios definidos conjuntamente, ou através de indicadores já definidos por Cabo Verde. A este propósito, importa salientar que o Secretariado Técnico de Apoio ao Desenvolvimento (STAD) está a elaborar um sistema de monitorização da implementação do DECRP, baseado em várias dezenas de indicadores, os quais deverão igualmente, no futuro, nortear a avaliação de resultados da cooperação e serem integrados nos programas dos doadores.

8. Reforçar a participação da sociedade civil portuguesa e caboverdiana na implementação dos PIC, através de:

- reforço e alargamento da linha de co-financiamento do IPAD à sociedade civil em geral (não limitando os financiamentos às ONGD, uma vez que a sociedade civil portuguesa é diversificada e possui ligações com congéneres nos países parceiros – nomeadamente as universidades, institutos e outras organizações);
- criação de financiamentos para implementação de acções e capacitação das organizações da sociedade civil caboverdiana, segundo critérios rigorosos de apreciação e aprovação de projectos, de forma a permitir à cooperação portuguesa assumir um maior apoio e um reconhecimento do papel destes actores no desenvolvimento de Cabo Verde;
- adopção de uma nova abordagem no sentido de encarar as organizações da sociedade civil portuguesa e caboverdiana como agentes privilegiados de execução de projectos da Cooperação Portuguesa, segundo critérios de mais-valia específica (e consoante a natureza dos projectos).

B. À Cooperação Portuguesa em geral

1. Aumentar os valores da APD a Cabo Verde, no sentido de cumprir os compromissos assumidos internacionalmente. Apesar de se manter entre os principais doadores, os dados de 2006 e 2007 apontam para um perda de posição relativa face a outros doadores (como os EUA ou a Espanha), devido às taxas de execução da ajuda.

2. Conceber internamente um documento de estratégia da cooperação portuguesa para o país, que possa nortear a actuação da Cooperação Portuguesa e que estabeleça a visão portuguesa para além da negociação política do PIC com as autoridades caboverdianas. Este documento deverá definir politicamente:

- os elementos estratégicos da visão da Cooperação Portuguesa para Cabo Verde – p.ex. o papel estratégico de Portugal no apoio a Cabo Verde para o acesso a fundos e o estabelecimento de parcerias, no quadro na nova Parceria Especial com a UE e no quadro de País de Desenvolvimento Médio;
- os objectivos e prioridades portuguesas para os anos em causa;
- a filosofia de actuação da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde (p.ex quais as modalidades de ajuda privilegiadas e que se consideram mais adequadas em Cabo Verde);

- as opções em termos de parcerias com outros doadores (p.ex. Espanha) e com outros actores (p.ex. sociedade civil caboverdiana, sector privado, etc).
3. Eliminar os PAC e elaborar um PIC cujo horizonte temporal seja alinhado com a estratégia de desenvolvimento caboverdiana (2008-2011) que inclua, nomeadamente: a ligação aos compromissos internacionais da APD, a definição dos eixos e áreas de intervenção (com respectiva justificação), os objectivos, os recursos, os critérios para a selecção de projectos, os mecanismos e indicadores (quantitativos e qualitativos) de acompanhamento e avaliação. O PIC não poderá ser a soma de programas sectoriais, mas antes deve ter por base uma estratégia para o país. Nesse sentido, as vertentes que se assumem como prioritárias são:
- a capacitação institucional da administração pública e outras instituições caboverdianas (incluindo aqui vários programas sectoriais, como as Finanças, a Justiça, a Segurança e Defesa, entre outros);
 - a educação, com um apoio mais direccionado para o ensino superior e para a promoção da língua portuguesa;
 - a redução da pobreza, quer através dos projectos de solidariedade, quer através de ajuda orçamental direccionada (cujos resultados são avaliados à posteriori);
 - a estabilidade macro-económica e o apoio indirecto ao desenvolvimento de projectos por parte de Cabo Verde (empréstimos concessionais, garantias e outros instrumentos financeiros);
 - os pequenos projectos com grande visibilidade e impacto, nomeadamente os que são executados no apoio a/ou através de organizações da sociedade civil caboverdiana.
4. Promover uma visão mais integrada e abrangente da Cooperação Portuguesa – em Portugal e em Cabo Verde, junto dos actores da Cooperação Portuguesa, das autoridades caboverdianas e dos outros doadores -, que valorize igualmente e divulgue as boas práticas quer ao nível dos vários sectores, quer dos vários actores (p.ex. sociedade civil, municípios), quer das contribuições para projectos multilaterais que beneficiam Cabo Verde.
5. Reorientar as prioridades estratégicas da Cooperação Portuguesa no país, de forma a corresponder à nova fase de desenvolvimento de Cabo Verde. Nomeadamente, desempenhar um papel importante na implementação do Plano de Acção da Parceria especial com a UE. Neste quadro, as acções da Cooperação Portuguesa têm claramente condições para se inserirem e complementarem a Parceria:
- Na reforma das finanças e administração pública;
 - No sector da segurança;
 - Na justiça, uma vez que Cabo Verde necessita de uma adaptação e adequação legislativa a novas regras e quadros internacionais, através de uma convergência técnica e adequação às normas de UE⁶⁵.
6. Reforçar o carácter estruturante da CP, através da inclusão de projectos avulsos em programas com uma visão integrada, nos vários sectores de actuação. Dois exemplos:
- no seio do apoio ao ensino superior, deverá existir um programa integrado que inclua a política de bolsas, o apoio à Uni-Cv, fornecimento de material bibliográfico e outras componentes, de forma a corresponder a uma visão estratégica de apoio ao sector e poder gerar sinergias entre as várias acções;

⁶⁵ Ver as áreas prioritárias do Plano de Acção da Parceria Especial, no ponto 1.6.

- no sector da saúde, terá de existir um programa que preconize uma estratégia integrada, de forma a coordenar a diminuição de evacuações com a correspondente criação de capacidades locais.

7. Relativamente às modalidades da Ajuda:

- Coordenar a acção com os outros doadores – neste sentido, dar uma atenção particular ao aumento da presença da Espanha em Cabo Verde para fomentar não só a coordenação, mas a possibilidade de parcerias e acções conjuntas;
- Conferir ajuda orçamental⁶⁶, o que engloba várias vantagens:
 - corresponde a uma preferência das autoridades caboverdianas e confere uma prova de confiança na transparência e gestão efectuada, contribuindo igualmente para a capacitação das instituições locais (na medida em que a execução é por elas efectuada);
 - é um salto qualitativo na medida em que constitui uma oportunidade para a Cooperação Portuguesa construir, de forma atempada, uma voz e influência nos fóruns de decisão mais importantes em Cabo Verde, uma vez que o grupo de ajuda orçamental está actualmente a desenvolver os critérios de avaliação da ajuda e terá previsivelmente um papel cada vez maior na definição de estratégias e políticas;
 - poderá ser uma forma de adequar o apoio português ao novo estágio de desenvolvimento de Cabo Verde, uma vez que esta modalidade poderá ser direccionada para acções de luta contra a pobreza, sendo o controlo da sua utilização e a avaliação dos resultados efectuada à posteriori (p.ex. como é o caso da Holanda relativamente ao ambiente). Parte da ajuda orçamental poderia ser vinculada ao cumprimento de metas no ensino pré-escolar e básico, onde a actuação bilateral tem sido incipiente ou inexistente.

8. Promover mais acções conjuntas com o sector empresarial, em parceria, de modo a promover a participação de empresas portuguesas em projectos estruturantes para Cabo Verde bem como o investimento directo de empresas portuguesas no país. Da análise da experiência de Cabo Verde resulta claro que as “parcerias público-privadas” são fundamentais para que Cabo Verde melhor se posicione para as necessárias mudanças, assentes em critérios de inovação, criatividade e produtividade, de modo a ser mais competitivo e atingir o desenvolvimento sustentado e a boa governação. Para se atingir esse objectivo são necessários significativos recursos que Cabo Verde e o seu empresariado não possuem (capitais, tecnologias de ponta, marketing, etc.), mais fáceis de reunir recorrendo às parcerias entre os poderes públicos (Estado e Autarquias) e privados (sociedade civil, diáspora, empresário caboverdianos e estrangeiros).

No âmbito do Acordo de Parceria Estratégica Cabo Verde – União Europeia, e do Plano de Acção, onde se faz apelo às parcerias, abrem-se novas perspectivas, com impactos positivos no desenvolvimento de Cabo verde, de que se destacam:

- relações económicas e comerciais mais intensas;
- condições favoráveis ao desenvolvimento do sector privado e à criação de empresas competitivas;
- acções conducentes ao aumento do investimento (interno e externo), das exportações e da competitividade.

⁶⁶ É necessário clarificar que a ajuda orçamental não é um eixo mas sim uma modalidade da ajuda, que pode ser utilizada para um ou mais eixos prioritários definidos.

9. Reforçar a capacidade de decisão da Embaixada, a vários níveis:

- para transferir progressivamente para o terreno uma componente mais forte de *concepção*: a proposta dos próprios programas de cooperação, a identificação de projectos e uma gestão mais autónoma dos mesmos, a realização de avaliações de projectos, etc.;
- para reforçar o acompanhamento qualitativo dos projectos (pela proximidade com os executores) e reduzir o número de missões externas, contribuindo para os objectivos da Declaração de Paris e para uma maior eficiência da cooperação;
- para simplificar procedimentos (p.ex. na decisão da afectação de determinadas verbas do fundo de maneiio da Embaixada e outras).

10. Conferir maior visibilidade à actuação da Cooperação Portuguesa, utilizando uma estratégia de comunicação, informação e divulgação mais estruturada e abrangente (nomeadamente através de menções nos equipamentos, placas de reconhecimento do apoio português, websites – em Portugal e em Cabo Verde – e media).

11. Reforçar e redefinir os mecanismos de coordenação dos agentes da Cooperação Portuguesa. Ao nível político, importa que existam reuniões de coordenação interministerial. Ao nível técnico, a realização de reuniões regulares em termos sectoriais e por país poderia ter utilidade, desde que existisse uma definição clara das prioridades portuguesas em cada sector. A aprovação de estratégias sectoriais, com metas e indicadores precisos, poderá ser um primeiro elemento de enquadramento; a definição de documentos de estratégia por país poderia também contribuir para guiar os vários sectores.

12. Assumir um papel activo na harmonização da ajuda, particularmente intra-UE (aplicação do Código de Conduta sobre Divisão de Trabalho), podendo liderar a coordenação em alguns sectores (nomeadamente o sector da segurança, entre outros).

13. Promover estudos analíticos e avaliações conjuntos com outros doadores (p.ex. a avaliação identificou a necessidade de estudos na área da formação profissional e na área do processo de graduação).

14. Agilizar o processo de concessão de vistos a estudantes ou quadros superiores que tenham sido seleccionados para frequentar cursos em Portugal, ao abrigo de acordos de cooperação entre Portugal e Cabo Verde aproveitando a existência de um oficial de ligação do SEF no terreno.

C. Às Autoridades Caboverdianas

1. Assumir uma posição mais marcante no que toca à coordenação entre os doadores, evitando a multiplicidade de critérios, avaliações e grupos de trabalho; atendendo a outras experiências internacionais, o grupo de países que contribui para a ajuda ao orçamento poderá ser um fórum adequado para a referida coordenação

2. Reforçar o processo de planeamento da cooperação com Portugal, estabelecendo quais as prioridades e principais programas (e dentro dos programas, assegurar que as solicitações não constituem listagens de necessidades, mas acções mais integradas entre si).

3. Reforçar a coordenação interna, quer entre a DGCI e os Ministérios sectoriais em geral, quer entre a DCGI e a DG-Plano em particular, tendo em conta o previsível aumento da importância da ajuda orçamental.

Recomendações Sectoriais específicas (Cooperação Portuguesa)

- Educação / Formação de Recursos Humanos:
 - Transitar de uma estratégia de substituição de competências locais pelas formações das mesmas, quer investindo na formação de professores caboverdianos e nas capacidades técnicas locais, quer apostando num apoio estruturante e sustentado ao ensino superior (através de uma visão integrada que inclua a política de bolsas, o apoio à Uni-CV e outras componentes);
 - Terminar o PADES na sua vertente de envio de professores portugueses para leccionar no ensino secundário, uma vez que Cabo Verde tem vindo a formar os seus professores, diminuindo as necessidades de recorrer a professores estrangeiros;
 - Relativamente à política de bolsas, (i) concentrar as bolsas de graduação (licenciatura) em áreas que são vitais para o desenvolvimento de CV (nomeadamente que não são cobertas pela Uni-CV, como os cursos na área da medicina, matemáticas e engenharias); (ii) aumentar as bolsas de pós-graduação (mestrados e doutoramentos); (iii) agilizar os procedimentos de atribuição de bolsas, nomeadamente estendendo o prazo para envio dos processos e simplificando a atribuição de vistos aos bolseiros;
 - Continuar o apoio estruturante na área da formação profissional, que corresponde a uma prioridade estratégica para o combate ao desemprego e para o desenvolvimento de CV;
 - Desenvolver, através da concertação entre o Ministério da Educação, o IPAD e o ICA, uma estratégia integrada de apoio à Língua Portuguesa no exterior. Esta estratégia terá certamente nuances consoante os países. No caso de Cabo Verde, a aposta deverá ser na produção de documentação, materiais pedagógicos e legislação em português; na promoção de materiais de ligação ao crioulo (p.ex gramáticas e dicionários), na distribuição de livros técnicos e científicos (p.ex. na Uni-CV) e na formação dos agentes da língua (professores, educadores, mediadores). A coordenação com o ILLP, com sede na cidade da Praia, deveria ser promovida;
 - Realizar uma avaliação das feiras do livro, que permita repensar o modelo e estrutura actualmente implementados, de forma a criar sinergias entre editoras dos dois países e potenciar o desenvolvimento do sector editorial e de distribuição caboverdiano.
- Capacitação Institucional
 - Promover a inclusão de acções de reforço das capacidades locais e de desenvolvimento institucional nos programas de cooperação, de forma a promover progressivamente a apropriação, pelos caboverdianos, do seu processo de desenvolvimento (p.ex na área da Saúde, reforçar as competências e infra-estruturas locais em áreas-chave para poderem ser diminuídos os valores das evacuações médicas);
 - Apostar numa visão integrada das acções de formação/capacitação, para assegurar a sustentabilidade dos resultados, ou seja, incluir as acções de curta duração em programas mais abrangentes que incluam outras componentes (p.ex. equipamento, outras assistências técnicas) que permitam às entidades caboverdianas dar continuidade aos conhecimentos adquiridos;
 - Investir na Justiça e na capacidade de proposição legislativa da administração pública em geral, uma vez que corresponde a uma mais-valia da CP e é fundamental face aos actuais desafios de Cabo Verde. Neste quadro, impõe-se a aposta em acções de média-duração

(por contraponto a formações de curta-duração), e mais estruturantes, nomeadamente através de parcerias com outros doadores que permitam colmatar os constrangimentos financeiros.

- **Serviços Sociais e Solidariedade**
 - Dar continuidade aos programas de apoio a grupos vulneráveis, reformulando os programas para que seja assegurada uma progressiva sustentabilidade dos mesmos em Cabo Verde.
- **Outros**
 - Implementar os projectos de menor montante preferencialmente através da linha de pequenos projectos da Embaixada (permitindo assim conciliar dispersão com concentração);
 - Incluir o reforço das capacidades locais nos critérios para a aprovação de projectos no seio desta linha.

Definição do Cluster – Considerações

A hipótese que foi equacionada para implementação de um Cluster da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde é a intervenção numa área geográfica identificada na Ilha de Santiago (que abrange três municípios: Santa Cruz, S.Miguel e S.Lourenço dos Órgãos). A escolha destes municípios, por parte das autoridades de Cabo Verde, teve por intenção melhorar os respectivos indicadores de pobreza, que se situam entre os mais baixos do país. Esta pretensão, se bem que justificada de um ponto de vista de combate à pobreza, não se configura, porém, como um cluster. Na verdade, um cluster deverá ser um pólo de irradiação de desenvolvimento, a partir de um ou mais focos impulsionadores e geradores de novas actividades económicas. Acções multi-sectoriais para erradicação da pobreza em municípios poderão ser desenvolvidas de forma mais adequada através de outras modalidades da ajuda, como a ajuda orçamental direccionada, sendo os resultados avaliados pela Cooperação Portuguesa à posteriori segundo uma matriz de indicadores.

Para além, disso, verificou-se que não existe uma visão comum, quer entre as duas partes, quer no seio dos actores da Cooperação Portuguesa, sobre o que significa um cluster, existindo várias interpretações da definição apresentada na Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa. É, assim, necessário promover uma definição mais detalhada do conceito e um entendimento comum sobre esta questão.

Uma das principais mais-valias da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde é a sua abrangência e o impacto que possui em diversos sectores (educação, saúde, segurança e defesa, finanças, administração pública, etc) e esse facto é expressamente apreciado pelas autoridades e instituições caboverdianas. Neste contexto, a expressão geográfica da cooperação portuguesa em Cabo Verde acaba por ser o país na sua globalidade. Dada a sua natureza de arquipélago, uma maior concentração da Cooperação Portuguesa nesta ou naquela ilha e neste ou naquele município iria ferir a referida abrangência.

Sugere-se que a definição de Cluster seja, por isso, objecto de estudo mais aprofundado entre as autoridades caboverdianas e portuguesas. A ser criado um cluster, são apresentadas em anexo algumas considerações relativamente a possibilidades potenciais (indústria cultural e Mar).

ANEXOS

A1. Termos de Referência

TERMOS DE REFERÊNCIA
AVALIAÇÃO DO PROGRAMA DE COOPERAÇÃO
PORTUGAL-CABO VERDE (2002-2006)
(AVALIAÇÃO-PAÍS)

1. Enquadramento

A cooperação portuguesa enfrenta desafios importantes resultantes quer do contexto internacional, nomeadamente dos compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas e da União Europeia, quer das novas orientações no quadro do documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa” publicado no Diário da República, em 22 de Dezembro (Resolução do Conselho de Ministros 196/2005).

Esses desafios são norteados, em última instância, pela necessidade de aumentar a eficácia e eficiência da cooperação para o desenvolvimento e contribuir, de forma sustentada, para o desenvolvimento dos países parceiros.

A cooperação bilateral entre Portugal e os seus principais parceiros tem sido desenvolvida, nos últimos anos, no quadro dos Programas Indicativos de Cooperação (PIC) assinados para um período de três anos. Os PIC enquadram a cooperação a desenvolver entre Portugal e cada um dos países e estabelecem as linhas de força que vão reger o contributo português para o desenvolvimento económico e social do país parceiro.

Em Novembro de 2001, foi assinado entre Portugal e Cabo Verde, o PIC para o triénio 2002-2004, com um envelope financeiro indicativo de 50 milhões de euros. Tendo em consideração a estratégia de desenvolvimento definida por Cabo Verde e os princípios e linhas de acção da cooperação portuguesa, foram identificados nesse documento 3 eixos principais de intervenção: (i) capacitação institucional; (ii) valorização dos recursos humanos e (iii) cooperação económica e financeira.

Em Novembro de 2004, foi assinado entre os dois países o PIC para o triénio 2005-2007, com um montante indicativo de 55 milhões de euros, centrados em 3 eixos prioritários: (i) valorização dos recursos humanos e capacitação técnica; (ii) apoio à criação de infra-estruturas básicas, ordenamento do território e recuperação do património e (iii) apoio à estabilidade macroeconómica

Esta avaliação é norteadada pela necessidade de aumentar a eficácia e a eficiência da cooperação portuguesa e contribuir, de forma sustentada, para o desenvolvimento dos países parceiros.

2. Objectivos

- Conhecer o desempenho da cooperação portuguesa em Cabo Verde;
- Fazer o levantamento da experiência de programação (PIC e PAC) e das suas características específicas com Cabo Verde;
- Dar aos Governos Português e Caboverdiano uma base para decidir sobre possíveis mudanças ou adaptação da estratégia, programa e sectores de intervenção da cooperação entre os dois Estados;
- Identificar lições e propor recomendações para a reorientação da estratégia de cooperação com Cabo Verde.
- Apreciar em que medida a cooperação portuguesa contribuiu para os progressos alcançados nos objectivos de redução da pobreza em Cabo Verde.

3. Âmbito da Avaliação

A presente avaliação tem como âmbito

- A relevância, lógica e coerência do PIC e sua consistência com a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza de Cabo Verde:

- Os Programas Indicativos de Cooperação de Portugal com Cabo Verde e sua implementação na vigência do período 2002-2007, bem como a coerência entre programação e implementação;
- Os 3 eixos principais: (i) recursos humanos; (ii) Estado/Boa Governação; (iii) infra-estruturas/serviços básicos à população.

4. Questões a estudar

A avaliação será organizada à volta de um conjunto de questões específicas (no máximo 9) que serão da responsabilidade da equipa de avaliadores, podendo cada uma delas abordar mais do que um critério de avaliação.

As questões devem cobrir as seguintes áreas:

- Concepção e relevância dos programas de cooperação no período em análise;
- Processo de implementação e sua evolução, tendo em conta o contexto de Cabo Verde e os recursos da CP;
- Alcançar dos objectivos principais;
- Eficiência: quem realmente beneficiou, directa ou indirectamente, da ajuda portuguesa; grau de envolvimento dos parceiros;
- Papel dos actores não-governamentais na implementação da cooperação;
- Coordenação e complementaridade da ajuda dentro da CP e com outros doadores;
- Questões transversais: género, ambiente, Direitos Humanos, reforço de capacidades;
- Sustentabilidade dos programas e seus projectos e da implementação;
- Efeitos da cooperação portuguesa.

Para cada questão da avaliação devem ser identificados um ou mais critérios de avaliação e para cada um desses critérios devem ser identificados e especificados indicadores quantitativos e qualitativos. As questões de avaliação serão acordadas e validadas pelo GAAI.

A escolha das questões da avaliação determina as fases subsequentes da recolha de dados e informação, métodos de análise e apreciações finais.

5. Critérios de Avaliação

Os critérios de avaliação são os seguintes:

- *Relevância* da CP e do processo de implementação (Qual é a abordagem que a CP faz aos principais problemas de desenvolvimento em Cabo Verde e às políticas de desenvolvimento dos dois países?).
- *Eficácia* da cooperação para o desenvolvimento Portugal/Cabo Verde (quais são os resultados da CP e como é que as intervenções e o processo contribuem para os principais objectivos e prioridades da cooperação para o desenvolvimento Portugal/Cabo Verde?);
- *Eficiência* das acções e do processo de desenvolvimento. (Qual a eficiência das actividades/intervenções incluindo os custos de oportunidade nos seguintes eixos: valorização dos recursos humanos e capacitação técnica; infra-estruturas, ordenamento do território e recuperação do património.
- *Sustentabilidade* da CP (Em que medida a ajuda portuguesa promove a sustentabilidade do desenvolvimento em Cabo Verde?);
- O *impacto* da APD portuguesa (Que efeitos previstos e não previstos foram detectados quer em termos sectoriais quer nos grupos-alvo?)
- O valor acrescentado da Cooperação Portuguesa (Em que medida a CP tem vantagens comparativas relativamente a outros actores internacionais nas mesmas áreas?)

5. Lições aprendidas

A avaliação deverá listar as lições aprendidas e as recomendações especificamente relevantes para a cooperação portuguesa em Cabo Verde, expor causas e explicar razões para os sucessos ou fracassos e contribuir para tornar a ajuda portuguesa mais relevante, eficaz, eficiente e sustentável.

6. Metodologia

A avaliação deverá realizar-se de acordo com os princípios orientadores reconhecidos ao nível internacional, nomeadamente os do CAD/OCDE. Incluirá um estudo documental realizado no IPAD e noutros Ministérios,

entrevistas com as entidades envolvidas em Portugal e em Cabo Verde e visitas a actividades seleccionadas naquele país africano. Os principais utilizadores da avaliação (IPAD, Ministérios e Embaixada, bem como autoridades caboverdianas envolvidas) deverão participar activamente no planeamento e execução da avaliação em diálogo frequente com a equipa e em workshops e/ou seminários quando considerado necessário.

7. Fases da Avaliação

A avaliação inclui três fases. Os aspectos que a seguir se apresentam não pretendem ser exaustivos, competindo aos consultores que realizarem este estudo aprofundar os critérios propostos e sugerir novos objectivos bem como abordagens complementares.

7.1 Fase 1: Trabalho de Gabinete

A fase de trabalho de gabinete consistirá na recolha e análise de informação relevante que tenha sido produzida durante o período em questão que possa ser obtida quer no IPAD e noutros Ministérios, quer através de entrevistas com representantes dos actores portugueses envolvidos.

Os avaliadores deverão fazer a selecção das questões da avaliação, com a respectiva justificação. Deverão igualmente identificar os critérios de apreciação e indicadores adequados, depois de o GAAI validar as questões da avaliação.

Esta fase, com uma duração de 4 semanas, termina com a apresentação de um primeiro relatório para discussão conjunta num *workshop*, no qual deverão participar representantes dos vários detentores de interesse.

O primeiro relatório deverá:

- Situar e descrever a ajuda bilateral portuguesa no contexto das políticas, prioridades e necessidades de Cabo Verde;
- Identificar e analisar as questões chave com influência na intervenção portuguesa, nomeadamente, constrangimentos, problemas, pontos fortes e factores facilitadores;
- Apreciar o relacionamento institucional entre os diversos actores da cooperação portuguesa com Cabo Verde;
- Apreciar a pertinência da informação e material encontrado para esta fase do trabalho;
- Propor uma agenda e calendário para a visita ao terreno, métodos de recolha e análise da informação em Cabo Verde.

7.2 Fase 2: Trabalho de Campo

Os objectivos da fase de trabalho de campo são: confirmar ou modificar as conclusões obtidas na fase de gabinete, aprofundar alguns aspectos previamente identificados, bem como investigar e analisar outros aspectos que venham a ser levantados face à realidade encontrada no terreno. A duração da missão deve ser definida com o GAAI e os serviços da Cooperação Portuguesa em Cabo Verde.

No início da missão ao terreno a equipa deverá reunir com a delegação da cooperação portuguesa em Cabo Verde e no final deverá apresentar, para discussão, em *workshop*, as constatações, lições e recomendações preliminares, aos principais detentores de interesse.

7.3 Fase 3: Relatório Final

O relatório final (conteúdo indicativo em anexo) deverá conter essencialmente uma apreciação dos resultados e efeitos obtidos ao longo do período em análise, bem como recomendações quanto ao prosseguimento do modelo de programação (PIC) e respectivas modalidades (sectores, tipos de ajuda).

A versão preliminar deste relatório será apresentada ao GAAI que, aceitando-a, a deverá distribuir, para recolha de comentários, por todos os detentores de interesse. Esta versão preliminar do relatório deverá ter uma apresentação formal por parte dos avaliadores e ser discutida em *workshop* na presença do maior número possível de detentores de interesse.

Com base nos resultados do *workshop* e nos comentários recebidos, os avaliadores procederão às alterações que considerem relevantes e apresentarão a versão final do relatório. No caso de haver comentários não aceites, os mesmos devem ser referidos em anexo com a respectiva argumentação/resposta dos avaliadores.

8. Disseminação e seguimento

Após a aprovação do relatório final, o GAAI procederá à disseminação dos seus resultados. O GAAI fará circular a Ficha do Contraditório para discussão com os serviços relevantes.

A Ficha do Contraditório, o Sumário executivo (em português e inglês) bem como o Relatório Final serão publicados no site do IPAD e enviados aos detentores de interesse mais relevantes.

9. Calendário

A avaliação deverá estar concluída no final de Outubro de 2007, devendo os consultores propor um calendário para cada fase.

10 Composição da Equipa

A equipa de avaliação deve possuir um conhecimento e experiência comprovados em matéria de avaliação da cooperação para o desenvolvimento, bem como da realidade caboverdiana e das principais áreas objecto desta avaliação.

Para evitar conflito de interesses, nenhum avaliador pode ter estado envolvido na concepção ou implementação de projectos que fazem parte do período de análise desta avaliação. Cada avaliador deverá assinar uma declaração de ausência de conflito de interesses.

Com base nos TdR, a equipa deverá apresentar uma proposta de avaliação contendo a metodologia para a recolha e tratamento de dados e informação (além das entrevistas). Devem, ainda, apresentar o orçamento (que não deverá exceder os 27.000 €, sem IVA) e os respectivos Currículos Vitae.

ANEXO

Estrutura do relatório da fase documental

1. Descrição do contexto da cooperação com Cabo Verde.
2. Reconstrução da hierarquia lógica de intervenção, identificando pressupostos e resultados esperados dos objectivos da cooperação portuguesa com Cabo Verde, no período 2002-06. Análise das lacunas e ligações na lógica da intervenção.
3. Apresentação, de critérios de apreciação e respectivos indicadores para as questões chave da avaliação.
4. Análise da informação e dos dados disponíveis até ao momento e indicação de qualquer falta de dados, para que seja incluída na fase seguinte.
5. Proposta de metodologia para a fase de trabalho de campo (métodos de inquéritos, recolha de dados e amostragem) com propostas concretas e exemplos.
6. Proposta de metodologia de análise, com base em metodologias utilizadas na avaliação.

Conteúdo indicativo do relatório final de avaliação

Sem prejuízo de uma estrutura detalhada do relatório, a ser discutida durante o processo de avaliação, tendo em conta as especificidades desta avaliação, o relatório final deverá conter os seguintes pontos:

- Sumário executivo – em português e inglês
- Introdução e enquadramento – breve referência à avaliação, âmbito, objectivos, questões, metodologia de avaliação e suas limitações.
- Contexto da cooperação – objectivos da cooperação portuguesa, situação política e económica de Cabo Verde, programas regionais e/ou de outros doadores se relevante.
- A cooperação portuguesa com Cabo Verde – descrição dos principais objectivos e prioridades, implementação e lógica de intervenção.
- As questões da avaliação – Análise das questões e dos critérios da avaliação
- Apreciação global – apreciação feita com base nos resultados das questões da avaliação.
- Conclusões e lições aprendidas
- Recomendações – as recomendações devem estar em estreita articulação com as conclusões e devem ser hierarquizadas.
- Anexos – os anexos poderão incluir: metodologia, critérios de apreciação, listagem das intervenções da cooperação portuguesa, lista das pessoas e entidades contactadas, lista de documentação consultada, TdR, bem como outra informação factual usada na avaliação ou quadro (por exemplo, os quadros com indicadores económicos e sociais ou os indicadores dos ODM).

O Relatório Final não deverá exceder as 40/50 páginas, excluindo os Anexos e o Sumário Executivo.

A2. Metodologia

1. Fases da Avaliação

A metodologia aplicada na presente avaliação desenrolou-se ao longo de três fases:

(i) Trabalho de Gabinete

Esta fase consistiu em:

- Selecção e justificação das questões de avaliação, bem como dos critérios de apreciação e respectivos indicadores.
- Recolha de documentos gerais sobre a cooperação portuguesa e, em especial, sobre a cooperação com Cabo Verde.
- Contactos com os serviços do IPAD e recolha de informação aí produzida desde 2002 e por outros agentes com intervenção relevante nos PIC de Cabo Verde (principalmente os Ministérios sectoriais).
- Realização de entrevistas exploratórias em Portugal, a entidades e serviços-chave da cooperação portuguesa.
- Exame detalhado e análise de conteúdo de toda a informação útil recolhida, incluindo uma revisão dos PIC e dos PAC.
- Elaboração de um primeiro relatório onde figuraram os resultados da 1ª fase (contexto da cooperação portuguesa com Cabo Verde, análise de questões-chave) e as propostas metodológicas para as fases seguintes.
- Realização de um Workshop para discussão dos resultados preliminares, com a participação dos vários detentores de interesse.
- Preparação do trabalho de campo: concepção de uma grelha a aplicar nas entrevistas; contactos para marcação de entrevistas.

(ii) Trabalho de campo

A missão em Cabo Verde pretendeu aferir da validade e relevância das pistas e conclusões obtidas durante a 1ª fase da avaliação; aprofundar aspectos previamente identificados e analisar outros aspectos que foram ser considerados relevantes face à realidade no terreno. Para tal, foram identificados os principais actores a entrevistar e elaborada uma grelha a aplicar nas entrevistas. A lista das entidades e indivíduos entrevistados integrou os principais intervenientes na implementação dos PAC, bem como algumas sugestões dos entrevistados na fase documental.

Em termos práticos, a missão incluiu:

- reunião com os serviços da cooperação portuguesa em Cabo Verde/ Embaixada;
- entrevistas semi-dirigidas com as principais autoridades caboverdianas envolvidas na negociação e implementação dos PIC/PAC;
- realização de entrevistas semi-dirigidas a informadores-chave, incluindo várias organizações doadoras (com o objectivo central de avaliar o nível de coordenação e complementaridade entre doadores no geral e especificamente com a cooperação portuguesa);

- recolha de documentação variada que seria impossível obter na fase de trabalho de gabinete, nomeadamente para análise dos pontos de vista das autoridades caboverdianas e dos outros doadores presentes no terreno;
- Visitas a actividades seleccionadas da cooperação portuguesa.
- Elaboração de constatações e conclusões preliminares, apresentadas e debatidas num workshop onde se pretendeu apresentar as impressões obtidas durante a missão e recolher opiniões relativamente à validade das mesmas.

Devido à calendarização prevista, a missão decorreu na Ilha de Santiago. No entanto, esta limitação geográfica não prejudicou a qualidade e rigor da avaliação, uma vez que englobou a maior parte dos sectores e dos actores envolvidos, correspondendo às características da cooperação portuguesa em Cabo Verde.

(iii) Relatório Final

Esta fase consistiu em:

- Elaboração de um draft do relatório final, de acordo com os TdR e incluindo: a apreciação dos resultados obtidos ao longo do período em análise, as conclusões-chave e respectivas recomendações quanto ao modelo de programação, sectores e modalidades da ajuda.
- Apresentação formal e discussão do Relatório final num Workshop, para debate e recolha de comentários/opiniões de vários detentores de interesse.
- Análise dos inputs recolhidos para incorporação no produto final da avaliação; selecção das sugestões/recomendações consideradas relevantes e justificação da eventual exclusão de outras.
- Entrega da versão final do Relatório

Em resumo, a **calendarização** das fases foi a seguinte:

Trabalho de Gabinete	Recolha de Documentação e Realização de Entrevistas	17 de Setembro a 09 de Outubro
	Entrega do Relatório da 1ª fase	10 de Outubro
	Workshop	12 de Outubro
Trabalho de Campo	Missão a Cabo Verde	14 a 21 de Outubro
Relatório Final	Análise dos dados e documentos recolhidos, elaboração do relatório	22 de Outubro a 13 de Novembro
	Entrega do Relatório Final	14 de Novembro
	Apresentação e discussão pública dos resultados / relatório final	16 de Novembro

2. Recolha e análise de informação

Durante a avaliação procedeu-se à recolha da informação segundo três tipos de fontes:

a) Recolha e análise de **documentação escrita**, que se centrou em:

- Levantamento de dados e respectiva evolução da ajuda pública portuguesa, incluindo o posicionamento de Cabo Verde face a outros destinatários da ajuda e a distribuição sectorial da APD portuguesa no país; bem como o posicionamento de Portugal face a outros doadores.
- Recolha dos diagnósticos existentes (p.ex.pontos de situação), em Portugal e em Cabo Verde, sobre a implementação dos programas de cooperação, dados decorrentes de missões de verificação/acompanhamento, e do grau de execução dos projectos/programas.
- Recolha das fichas de projecto existentes para o período em análise, no IPAD e nos ministérios sectoriais.
- Levantamento de documentação sobre a situação política, económica e social de Cabo Verde, incluindo o seu posicionamento e estratégias no âmbito do desenvolvimento e da cooperação.
- Levantamento de documentação sobre as estratégias de outros doadores.

b) Recolha e análise de informação através de **contactos e entrevistas em Portugal e em Cabo Verde**, as quais incidiram sobre:

- Levantamento dos principais constrangimentos e limitações à cooperação portuguesa em geral, e à programação, concepção, aprovação e implementação dos projectos/programas com Cabo Verde em particular.
- Recolha de informação sobre questões organizativas e institucionais da cooperação portuguesa, incluindo a coordenação e complementaridade entre agentes.
- Recolha de informação e opiniões sobre as particularidades da cooperação portuguesa com Cabo Verde, face à cooperação com outros países parceiros (na óptica de Portugal) e com outros parceiros de desenvolvimento (na óptica de Cabo Verde).
- Recolha de opiniões sobre os pontos fortes e fracos da cooperação portuguesa no país.
- Perspectivas para o futuro, de forma a não duplicar falhas anteriores e maximizar os exemplos positivos: qual a percepção sobre o tipo de cooperação que deve ser privilegiado na actuação portuguesa em Cabo Verde, quais as modalidades de ajuda mais adequadas, quais os eixos e áreas de intervenção com mais-valias para a cooperação portuguesa, etc.

O **guião das entrevistas** consiste numa série de temas a abordar através de perguntas semi-dirigidas, de forma a permitir adaptações consoante a tipologia do entrevistado e facilitar a obtenção de maior conteúdo de informação. Assim, este correspondeu, no geral, à seguinte estrutura:

(questões gerais)

1. Em que áreas/sectores a cooperação portuguesa tem mais vantagens para Cabo Verde?
2. Que as acções/projectos da cooperação portuguesa destaca como mais positivos/negativos?
3. Que opinião tem sobre a forma de actuação da cooperação portuguesa (dispersão, descentralização, etc). E do lado de Cabo Verde?
4. Que opinião tem sobre as formas de canalização/execução da ajuda (via orçamento/ sectorial, via ONG, via municípios)
5. Os doadores interligam/deviam interligar a respectiva cooperação uns com os outros? Como?
6. Que propostas tem relativamente à futura cooperação portuguesa (próximo PIC)?

(questões específicas: a adequar conforme os interlocutores)

1. Como se processou a negociação e elaboração dos PIC e PAC?
2. Os sectores definidos nos PIC e nos PAC foram alinhados com as prioridades e necessidades caboverdianas?
3. Os PAC traduziram e implementaram o que foi acordado nos PIC?
4. Quais as taxas de execução?
5. Quais os principais constrangimentos, dificuldades e factores de bloqueio na implementação dos projectos? Exemplos positivos e negativos.
6. Os recursos humanos e financeiros foram os adequados à prossecução dos objectivos expressos nos PIC e à gestão e implementação dos PAC?
7. Qual a relação institucional entre os diferentes financiadores e executores dos PAC?
8. Qual o papel da estrutura de cooperação no terreno?
9. Qual o papel da sociedade civil e das autarquias portuguesas/caboverdianas na cooperação?
10. Que lições devem ser incluídas na futura programação? Quais os ajustamentos de recursos, prioridades e formas de programação que devem ser efectuadas no próximo PIC?

c) Recolha a análise de informação através **da visita a acções seleccionadas**

A missão ao terreno incluiu visitas a algumas actividades seleccionadas da cooperação portuguesa em Cabo Verde e uma análise das intervenções de acordo com os objectivos previstos e os resultados alcançados. Os projectos a visitar foram seleccionados da seguinte forma:

- na decorrência da possibilidade de verificação da execução física dos mesmos (uma vez que grande parte da cooperação portuguesa está centrada em projectos não “visíveis”, como acções assistência técnica);
- de acordo com a diversidade de sectores (projectos na área social, de infra-estruturas/equipamento, de capacitação institucional e de inovação tecnológica);
- de acordo com um critério de diversidade de financiadores/agências de implementação (IPAD, MTSS, ONG).

A3. Matriz da Avaliação

AVALIAÇÃO DOS PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO PORTUGAL-CABO VERDE (2002-2006)

Matriz de Avaliação

QUESTÕES	CRITÉRIOS	INDICADORES
A. Os programas da cooperação portuguesa correspondem às <u>prioridades estratégicas e reais necessidades</u> de Cabo Verde?	A.1. Alinhamento e apoio às prioridades e políticas caboverdianas	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência dos objectivos, eixos prioritários, áreas de intervenção e projectos com a Estratégia de Redução da Pobreza e outros documentos oficiais que orientam a política de desenvolvimento de CV - Correspondência do quadro temporal dos programas de cooperação com os documentos estratégicos de desenvolvimento de CV - Participação das autoridades caboverdianas na concepção dos PIC/PAC - Grau de contribuição do apoio português para as mudanças recentes e nova fase do desenvolvimento de Cabo Verde (transição para país de rendimento-médio / parceria especial com a UE) - Grau de contribuição para a estabilidade macro-económica do país
	A.2. Adequação das modalidades e instrumentos da ajuda	<ul style="list-style-type: none"> - Posição de Portugal enquanto doador de CV (relativamente aos outros doadores) - Evolução dos fluxos da ajuda Portugal-CV (objectivo internacional de aumento da ajuda) em termos absolutos e relativos (face aos outros destinos da APD portuguesa) - Correspondência das modalidades de ajuda utilizadas (número de projectos, programas, ajuda sectorial, ajuda orçamental, ajuda através de ONG, ajuda descentralizada) com a evolução da cooperação internacional em CV e com as características do país – insularidade, importância da governação local e descentralizada, existência de uma sociedade civil forte, etc. Isto implica a comparação das modalidades de financiamento em termos de: custos de transacção, previsibilidade, taxas de execução, redução da pobreza.
B. Os PIC/PAC <u>reflectem as mais-valias</u> da cooperação portuguesa em Cabo Verde?	B.1. Consistência dos sectores e projectos relativamente aos objectivos/orientações estratégicas da Cooperação Portuguesa	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência dos PIC e PAC às orientações estratégicas da cooperação portuguesa - Existência de lacunas, discrepâncias e ligações entre PIC e PAC (Os PAC traduzem e implementam de facto o que foi acordado no PIC?)
	B.2. Mais-valias em comparação com outros doadores	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência dos programas e adequação dos projectos aos sectores onde Portugal possui mais-valia (de acordo com as percepções e expectativas dos detentores de interesse caboverdianos) - Vantagens comparativas das intervenções da CP relativamente a outros doadores

	B.3. Visibilidade das acções da CP	<ul style="list-style-type: none"> - Existência de mecanismos de divulgação dos bons exemplos - Adequação dos recursos humanos e financeiros à gestão e implementação dos PIC e PAC - Grau de dispersão das acções <i>versus</i> coerência das acções (existência de um quadro global para o qual contribuem as diversas acções)
C. Em que medida os PIC/PAC contribuíram para a <u>formação dos recursos humanos caboverdianos?</u>	C.1. Apoio à Educação	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas / evolução e componentes das acções na área da educação - Cumprimento dos objectivos estabelecidos - Efeitos e Resultados
	C.2. Política de Bolsas	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas / evolução da política de bolsas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos - Efeitos e Resultados
	C.3. Formação profissional	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos - Efeitos e Resultados
D. Em que medida os PIC/PAC contribuíram para a <u>capacitação das instituições caboverdianas e reforço da boa governação?</u>	D.1. Apoio às capacidades da administração financeira	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos / contribuições para a eficácia da gestão macro-económica - Grau de Execução - Efeitos e Resultados - Sustentabilidade das acções - Envolvimento dos parceiros/apropriação dos resultados
	D.2 Apoio à segurança e defesa	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos / contribuições para a eficácia da polícia e forças armadas - Grau de Execução - Efeitos e Resultados - Sustentabilidade das acções - Envolvimento dos parceiros/apropriação dos resultados

	D.3. Reforço do Estado de Direito / Justiça	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos / contribuições para a eficácia da justiça - Grau de Execução - Efeitos e Resultados - Sustentabilidade das acções - Envolvimento dos parceiros/apropriação dos resultados
	D.4. Assistências técnicas a outras áreas da administração pública e reforço institucional de outras organizações caboverdianas	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos / contribuições para a eficácia da administração pública - Grau de Execução - Efeitos e Resultados - Sustentabilidade das acções - Envolvimento dos parceiros/apropriação dos resultados
E. Em que medida as acções da Cooperação Portuguesa no domínio social e da solidariedade têm contribuído para a redução da pobreza?	E.1. Apoio à protecção de grupos vulneráveis	<ul style="list-style-type: none"> - Correspondência das acções às necessidades e prioridades caboverdianas - Cumprimento dos objectivos estabelecidos - Grau de Execução - Efeitos e Resultados (grupos vulneráveis abrangidos, melhoria das condições das populações mais carenciadas, acesso à rede de protecção social, melhoria das questões de género) - Sustentabilidade das acções - Envolvimento dos parceiros locais/apropriação dos resultados
F. Em que medida os projectos/programas foram efectivamente <u>participados e apropriados</u> pelos caboverdianos?	F.1. Apropriação por parte dos beneficiários e grupos-alvo	<ul style="list-style-type: none"> - Existência e grau de participação de parceiros locais na concepção e implementação dos projectos - Existência e execução de componentes de reforço de capacidades individuais e institucionais nos projectos
	F.2. Sustentabilidade das intervenções	<ul style="list-style-type: none"> - Permanência de benefícios/resultados gerados pelos projectos para além da respectiva duração - Existência de efeitos multiplicadores dos projectos, a curto, médio e longo-prazo - Viabilidade tecnológica, financeira e económica das intervenções (P.ex. existência de meios locais de manutenção após uma obra, etc)

<p>G. Existe coordenação e complementaridade <u>com outros doadores</u>? Como melhorar essa vertente no futuro (compromissos da agenda de Paris)?</p>	<p>G.1. Coordenação entre doadores</p> <p>G.2. Complementaridade das acções com outros doadores</p> <p>G.3. Harmonização de procedimentos com outros doadores</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participação portuguesa em reuniões de doadores e/ou outros mecanismos de coordenação - Existência de distribuição sectorial intra-UE e/ou com outros doadores - Existência de programação, projectos e instrumentos aplicados conjuntamente com outros doadores - Número e grau de inclusão de projectos bilaterais portugueses em programas multilaterais, (particularmente CE e ONU) ou financiados por outros doadores - abordagens bi-multi - Número de missões conjuntas, estudos analíticos conjuntos, avaliações conjuntas de necessidades, delegação de representação entre doadores
<p>H. Existe uma efectiva coordenação e complementaridade entre os <u>vários agentes da Cooperação Portuguesa (CP)</u>?</p>	<p>H.1. Articulação e comunicação entre actores da CP em Portugal</p> <p>H.2. Articulação e comunicação entre a agência executora (IPAD) e a delegação no terreno / Aproveitamento das estruturas no terreno para implementar e acompanhar os projectos</p> <p>H.3. Envolvimento de actores da sociedade civil na implementação da CP</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Grau de inclusão das diversas sensibilidades, opiniões e experiências dos agentes de cooperação nos PIC e PAC - Existência de parâmetros, requisitos, termos de referência e quadros de análise para a apresentação e aprovação de projectos - Número de missões conjuntas entre ministérios; número de projectos implementados conjuntamente por entre vários ministérios e departamentos - Existência de uma distinção clara entre os conceptores, os financiadores, os promotores e os executores dos PAC; - Existência de métodos de trabalho entre entidades financiadoras e executoras e entre sectores, nomeadamente através de directrizes do relacionamento e dos respectivos canais, de mecanismos regulares de comunicação e partilha de informação. - Existência de procedimentos de gestão adequados às necessidades de implementação (limitação de canais, mecanismos de desembolsos, etc) - Grau de participação do terreno na implementação e acompanhamento dos projectos / grau de descentralização e responsabilização das estruturas de cooperação no terreno - Grau de adequação dos recursos humanos, na sede e no terreno, às necessidades técnicas da cooperação - Número e valor relativo dos projectos/programas implementados pela sociedade civil relativamente à totalidade do programa de cooperação - Número de parcerias entre actores da sociedade civil portuguesa e caboverdiana financiadas pelos programas de cooperação, face ao total.

RESUMO:

Áreas dos TdR	Questões da avaliação							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Concepção e relevância dos programas de cooperação	X	X	X	X	X			X
Processo de implementação e sua evolução			X	X	X			X
Alcançar dos objectivos	X	X	X	X	X	X		
Eficiência das intervenções			X	X	X			X
Papel dos actores não-governamentais				X	X	X		X
Coordenação e complementaridade						X	X	X
Questões transversais				X	X			
Sustentabilidade			X	X	X	X	X	X
Efeitos da CP			X	X	X	X		

Critérios de avaliação	Questões da avaliação							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Relevância	x	x	x	x	x			
Eficácia			x	x	x			
Eficiência			x	x	x			
Efeitos/impacto			x	x	x	x		
Sustentabilidade			x	x	x	x	x	x
Coerência						x	x	x
Valor acrescentado		x				x	x	x

A4. Quadros e Tabelas

QUADRO 1

Principais indicadores económicos, 2002-2007

	Unidades	2002 (Est.)	2003 (Est.)	2004 (Est.)	2005 (Est.)	2006 (Est.)	2007 (Proj.)
PIB p.m.	milhões EUR	660	721	745	805	921	992
	taxa variação real	5,3	4,7	4,4	5,8	6,5	6,9
Inflação (IPC)	taxa variação média	1,9	1,2	-1,9	0,4	5,4	4,7
Donativos	% PIB	8,7	5,5	10,9	7,3	5,7	-
Dívida Interna	% PIB	45,7	43,5	43,8	44,3	39,7	-
dq: TCMF	% PIB	14,8	14,1	13,6	12,8	11,2	-
Dívida Externa	milhões EUR	365,2	384,0	386,3	409,1	424,7	-
	% PIB	55,3	53,3	51,9	50,8	46,1	-
	% exportações	170,1	169,8	162,1	136,0	105,6	-
Serviço da Dívida	% exportações	9,9	8,3	9,1	8,1	5,6	-
Reservas Cambiais	meses importações	2,2	2	2,4	3,5	3,6	3,8

Fontes: Banco de Cabo Verde, Min. Fin. e Adm. Pública de Cabo Verde, FMI e cálculos do Banco de Portugal

QUADRO 2

INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

INDICADOR	VALOR	ANO
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS		
População (habitantes)	519.000 a)	2005
Taxa de crescimento populacional (anual)	2	1975-2005
Esperança de vida à nascença (anos)	71	2005
Taxa de fertilidade (nascimentos por mulher)	3,8	2005
População urbana (percentagem do total)	57,3	2005
População com idade inferior a 15 anos (percentagem do total)	39,5	2005
População com idade igual ou superior a 65 anos	7	2006
PERFIL SANITÁRIO E NUTRICIONAL		
Taxa de mortalidade infantil (por 1.000)	26	2005
Taxa de mortalidade infanto-juvenil (<5 anos)(por 1.000)	35	2005
Taxa de mortalidade materna (por 100.000 nascimentos)	14,5	2005
População vivendo com VIH/SIDA (percentagem do total)	0,8	2005
PERFIL EDUCACIONAL		
Taxa de analfabetismo de adultos (>15 anos) (%)	13	2006
Taxa bruta de escolarização combinada (%) b)	67	2005
Taxa líquida de escolarização primária (%)	96,5	2004
Taxa líquida de escolarização secundária (%)	58,5	2004
INFRA-ESTRUTURAS BÁSICAS		
População sem acesso a água potável (percentagem do total)	15	2006
População sem sistema de saneamento (percentagem do total)	57	2004
População sem acesso a electricidade (percentagem do total)	33	2006
INDICADORES DE SÍNTESE		
Índice de Desenvolvimento Humano (Rank=102) c)	0,736	2005
Índice de Pobreza Humana (HPI-1)(em percentagem)(Rank=38) d)	15,8	2005

Fontes: World Development Indicators database, Sep. 14, 2007 and World Bank reports
 QUIBB 2006, Questionário Unificado de Indicadores de Bem-Estar
 IDSR II 2005, Inquérito Demográfico e à Saúde Reprodutiva (2000-2005)
 DECRP I, Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza, 2005-2007
 Country Health System Fact Sheet and World Health Statistic 2006, OMS, 2006
 Human Development Report 2006 e 2007, UNDP
 GEP/MEES, INE, M.Saúde,

a) Estimativa; b) Ensino primário, secundário e superior; c) entre 177 países; d) entre 108 países em desenvolvimento

QUADRO 3: Dados do IDRF 2002 e QUIBB 2006

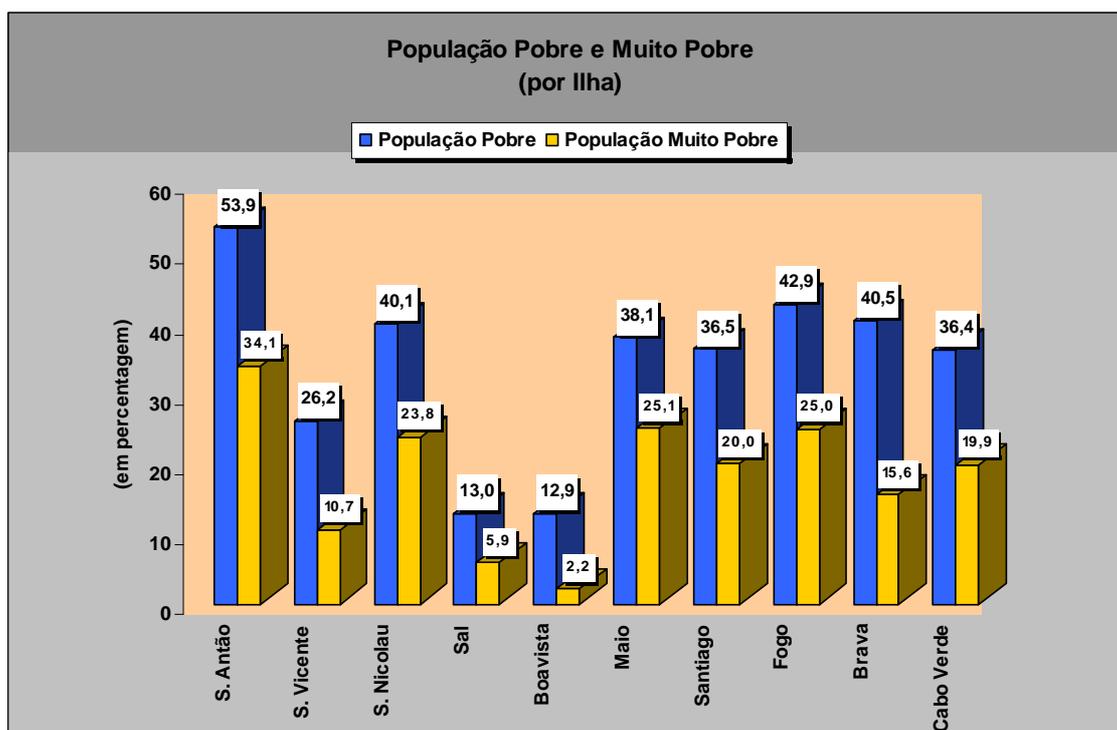
Indicador	IDRF 2001/2002			QUIBB 2006		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
População Pobre	37%		62%			
da qual, muito pobre	54%					
População muito pobre	20%					
Mulheres chefes de família pobres	51%					
Percepção da pobreza - agregados que se consideram pobres				78%		
Mulheres chefes de família	44%	41%	39%	45%	43%	47%
População com 65 e mais anos	6,7%			7%	6%	8%
Topologia da Habitação:						
Barracas	1%	2%	1%	1%	2%	0,4%
Partes de casa	8%	11%	4%	8%	13%	4%
Casa de banho com retrete	45%	62%	22%	50%	69%	32%
Acesso a água potável:	77%	88%	61%	85%	93%	78%
Rede canalizada	33%	50%	10%	39%	58%	22%
Chafariz	36%	27%	47%	39%	29%	49%
Auto tanque	8%	11%	4%	6%	6%	7%
Acesso a electricidade	59%	80%	30%	67%	88%	47%
Energia para cozinhar:						
Gás	63%	87%	31%	58%	86%	32%
Lenha/carvão	33%	9%	66%	39%	11%	66%
Evacuação de águas residuais:						
Fossa séptica	16%	24%	5%	20%	33%	8%
Rede de esgoto	10%	18%	0%	10%	21%	1%
Posse de telefone	72%	95%	42%	67%	78%	58%
Posse de frigorífico	41%			49%	69%	30%
Posse de arca congeladora	10%			8%	13%	4%
Taxa de alfabetização (15 e mais anos)	77%	84%	68%	79%	84%	74%
Feminina (RGPH 2000)	71%	78%	58%	72%	79%	65%
Masculina (RGPH 2000)	87%	92%	80%	87%	91%	83%
Taxa de alfabetização adulta (15 aos 49 anos)				90%	92%	87%
Feminina (RGPH 2000)				87%	90%	83%
Masculina (RGPH 2000)				93%	94%	92%
Taxa de alfabetização juvenil (15 aos 24 anos)				97%	97%	97%
Feminina (RGPH 2000)				97%	98%	97%
Masculina (RGPH 2000)				97%	97%	97%
Mulheres que fizeram pré-natal				93,8%	93,6%	93,9%
Crianças com menos de 6 anos nascidos em estruturas de saúde				82,2%	92,5%	73,8%
Menores de 18 anos:						
Vivendo só com a mãe				37,9%	38,8%	37,3%
Vivendo sem a mãe e o pai				17,0%	15,1%	18,4%
Dimensão da família (nº médio de pessoas)	4,9	4,8	5,2	4,8	4,5	5,0

Fontes: Inquérito às Despesas e Receitas das Famílias (2002) e Questionário Unificado de Indicadores de Bem-Estar (2006)

QUADRO 4: Taxa de Desemprego, por ilhas e sexos

Indicador	2005			2006			Variação		
	Total	Masculina	Feminina	Total	Masculina	Feminina	Total	Masculina	Feminina
Taxa de desemprego por sexos e nível de instrução:									
Alfabetização	18,0%	22,1%	15,8%	21,5%	18,1%	23,4%	-3,5%	-4,0%	7,6%
EBI	23,5%	21,1%	26,3%	17,1%	12,8%	22,8%	-6,4%	-8,4%	-3,5%
Secundário	32,7%	26,3%	40,0%	25,1%	18,8%	31,7%	-7,5%	-7,5%	-8,2%
Médio	12,3%	16,6%	7,6%	11,3%	7,4%	14,8%	-1,0%	-9,2%	7,2%
Superior	13,3%	12,0%	15,2%	13,4%	8,9%	18,6%	0,1%	-3,0%	3,4%
NR	18,5%	18,4%	18,6%	8,3%	6,6%	12,4%	-10,2%	-11,9%	-6,2%
Total	24,2%	21,8%	27,2%	18,3%	14,4%	25,5%	-6,1%	-7,4%	-1,7%
nº de desempregados com curso médio	325			262			-63		
nº de desempregados com curso superior	802			880			78		
Taxa de desemprego por ilhas									
Santo Antão	32,9			27,1			-5,8%		
S. Vicente	32,2			24,9			-7,3%		
Sal	18,5			9			-9,5%		
Santiago (interior)	18,6			17,7			-0,8%		
Praia	25,5			15,5			-10,0%		
Fogo	20,2			12			-8,3%		
Total nacional	24,2			18,3			-6,1%		
Masculino	21,8			13,9			-7,8%		
Feminino	27,2			23,0			-4,1%		

QUADRO 5: População pobre e muito pobre, por ilhas



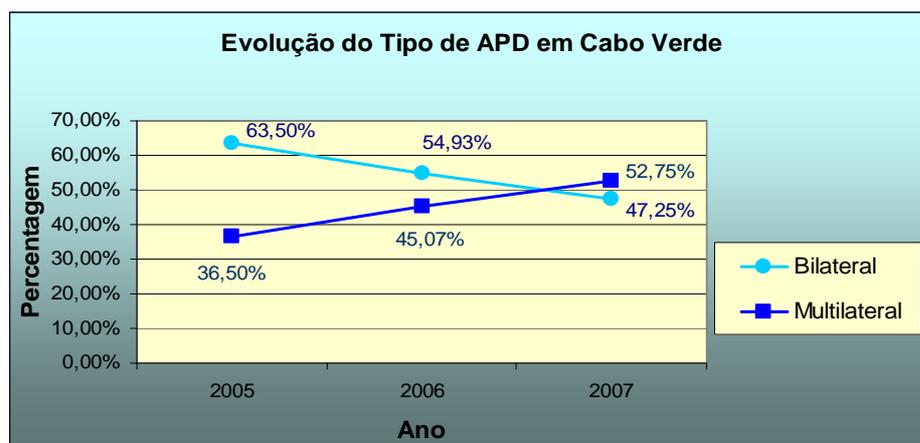
Fonte: Relatório dos Progressos Realizados para Atingir os ODM: Foco Municipal. Relatório 2006, Cabo Verde e Nações Unidas.

QUADRO 6: APD a Cabo Verde 2006 (milhões de USD, a preços correntes)

Year	2006
Donor	
Portugal	47,3
Luxembourg	13,82
Netherlands	11,83
United States	7,09
Spain	4,78
France	4,43
Austria	3,05
Japan	2,53
Germany	2,29
United Kingdom	0,53
Canada	0,37
Italy	0,31
Belgium	0,17
Sweden	0,15
Switzerland	0,04
Norway	0,01
Greece	0,01
New Zealand	..
Ireland	..
Finland	..
Denmark	..
Australia	..

Dados extraídos em 2008/01/23 12:09 da OECD.Stat

GRAFICO 7: APD Bilateral e Multilateral, 2005-2007



QUADRO 8

Resumo dos Documentos Estratégicos da Cooperação Portuguesa

<p align="center">A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI 1999</p>	<p align="center">Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa 2005</p>
<p>Objectivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforçar a Democracia e o Estado de Direito • Reduzir a Pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas (com especial ênfase na educação) • Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada • Promover o diálogo e a integração regionais • Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano 	<p>Princípios Orientadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio • Contribuir para o reforço da segurança humana, em particular em Estados frágeis ou em situações de pós-conflito • Apoiar a lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e de formação • Apoiar o desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental • Participar mais activamente nos debates internacionais • Aumentar os recursos em matéria de APD
<p>Concentração Geográfica: PALOP e mais: África (África Subsaariana e Magrebe) Ásia (Timor e Macau) América Latina (relacionamento ibero-latino-americano e Brasil)</p>	<p>Concentração Geográfica Países de língua e expressão portuguesa, sobretudo PALOP e Timor-Leste e respectivos espaços regionais</p>
<p>Prioridades Sectoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formação, Educação, Cultura e Património • Saúde • Actividade Produtiva e Infraestruturas • Sociedade e suas instituições • Segurança • Ajuda Financeira 	<p>Prioridades Sectoriais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boa Governação, participação e Democracia • Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (englobando a Educação; a Saúde; o Desenvolvimento Rural; a Protecção do Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais; o crescimento económico, desenvolvimento do sector privado, formação e geração de emprego • Educação para o Desenvolvimento
<p>Quadro Institucional</p> <p>O Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) é o órgão central de coordenação da política de cooperação. O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) é extinto e criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).</p>	<p>Quadro Institucional</p> <p>A função de supervisor, director e coordenador cabe formalmente ao IPAD (criado em 2003 por fusão do ICP com a APAD), que reúne também as tarefas de planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação.</p>

Fonte: Relatório de Avaliação do PIC Moçambique 2004-2006

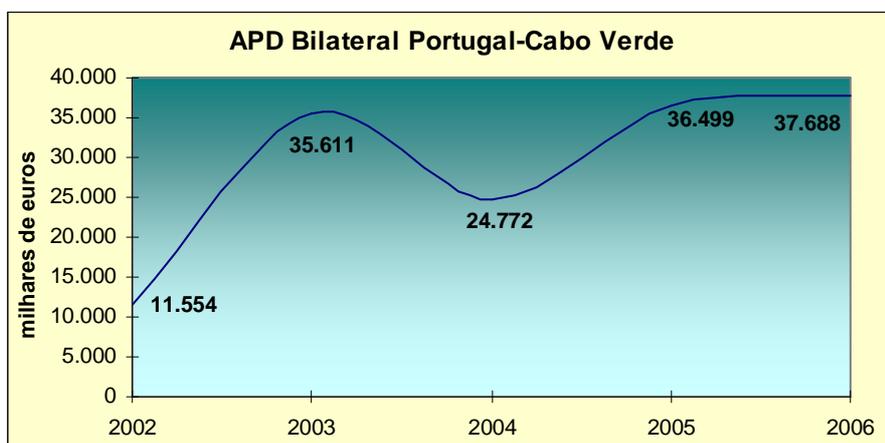
QUADRO 9

Principais Destinos da APD Bilateral Portuguesa

2002		2003		2004		2005		2006	
Países	M€	Países	M€	Países	M€	Países	M€	Países	M€
Timor-Leste	80,5	Timor-Leste	37,8	Angola	575,9	Cabo Verde	36,5	Cabo Verde	37,7
Moçambique	25,4	Cabo Verde	35,6	Cabo Verde	24,8	Timor-Leste	27,9	Timor-Leste	30,7
Angola	15,3	Angola	17,2	Timor-Leste	20,6	Moçambique	18,2	Moçambique	17,3
S.Tomé e Príncipe	13,8	Moçambique	17	Moçambique	19,6	Angola	16,8	Angola	16
Cabo Verde	11,6	S. Tomé e Príncipe	9,9	Iraque	12,2	Guiné-Bissau	10,9	Guiné-Bissau	11,8
Guiné-Bissau	7,1	Guiné-Bissau	7,3	S. Tomé e Príncipe	10,3	S. Tomé e Príncipe	9,2	S. Tomé e Príncipe	9
RDCongo	5	Iraque	7,3	Guiné-Bissau	9,8	Bósnia		Bósnia	
Serra Leoa	2,8	Serra Leoa	4,7	Bósnia Herzegovina	5,9	Herzegovina	7,6	Afeganistão	5,2
Bósnia Herzegovina	2,3	RDCongo	2,1	Afeganistão	1,6	Sérvia e		Bósnia	
Etiópia	2,3	Bósnia Herzegovina	0,9	Brasil	0,7	Montenegro	6	Herzegovina	4,6
Brasil	1,3	Ruanda	0,9			Afeganistão	4,5	Indonésia	1,8
Afeganistão	1,1					Iraque	2,8	RDCongo	1,4
Namíbia	0,9					Indonésia	1,7	Brasil	1
Marrocos	0,6					Brasil	0,9	Sri Lanka	0,9
Argentina	0,5					Marrocos	0,7		

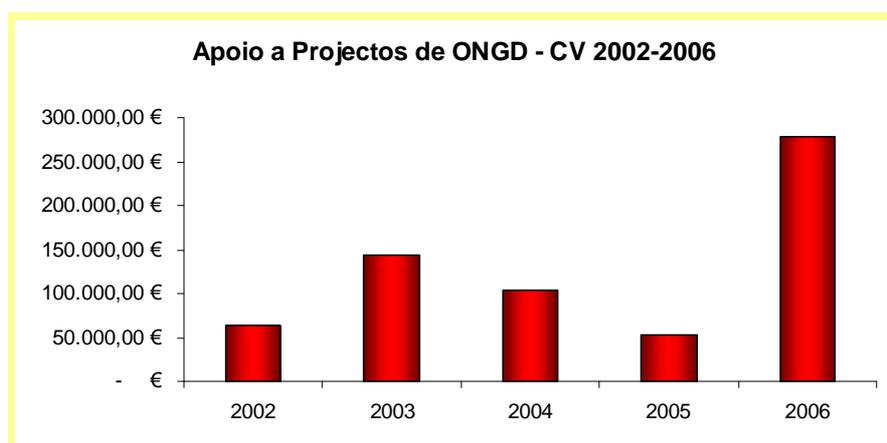
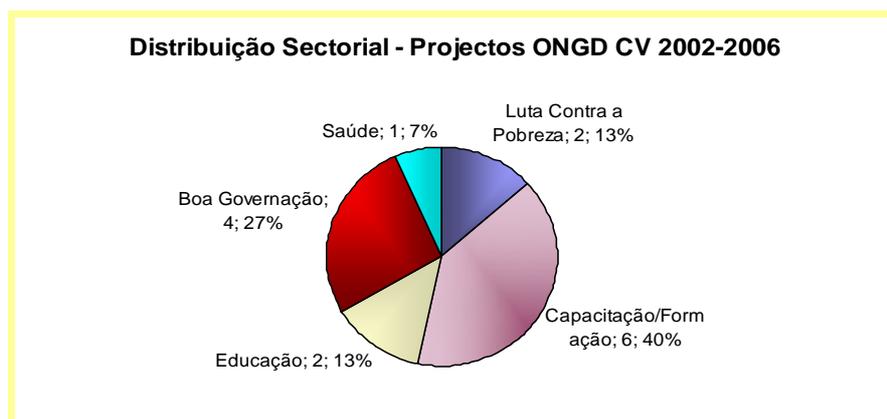
Fonte: IPAD/DSP

QUADRO 10



GRÁFICOS 11

Apoio do IPAD a projectos ONGD (2002-2006)



Fonte: Divisão de Apoio à Sociedade Civil, IPAD

Quadro 12: DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - CABO VERDE (2002-2006) - Euros

SECTORES	2002	%	2003	%	2004 *	%	2005	%	2006	%
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	9.070.050	78,5	34.764.061	97,6	25.995.844	104,9	26.301.736	72,1	24.983.394	66,3
110 EDUCAÇÃO	3.852.619	33,3	29.685.460	83,4	18.990.872	76,7	19.929.292	54,6	19.289.320	51,2
120 SAÚDE	1.368.934	11,8	2.208.751	6,2	1.816.154	7,3	2.553.668	7,0	1.852.217	4,9
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA					85.010	0,3	87.181	0,2	750	0,0
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	9.976	0,1	10.000	0,0	1.008.000	4,1	7.750	0,0		0,0
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	356.030	3,1	638.130	1,8	1.527.653	6,2	924.729	2,5	1.198.898	3,2
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	3.482.491	30,1	2.221.720	6,2	2.568.155	10,4	2.799.116	7,7	2.642.209	7,0
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	650.095	5,6	113.206	0,3	-77.529	-0,3	12.375.611	33,9	14.882.553	39,5
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	156.934	1,4	-196.832	-0,6	-205.770	-0,8	11.976.299	32,8	13.664.376	36,3
220 COMUNICAÇÕES	3.731	0,0	55.249	0,2	24.082	0,1	314.052	0,9	1.133.222	3,0
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	221.132	1,9	37.050	0,1						0,0
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	125.124	1,1	102.372	0,3	104.159	0,4	85.260	0,2	84.955	0,2
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	143.174	1,2	115.367	0,3						0,0
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	290.471	2,5	346.113	1,0	188.925	0,8	237.183	0,6	227.144	0,6
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS	148.044	1,3	73.671	0,2	15.245	0,1	114.206	0,3	86.803	0,2
311 AGRICULTURA	148.044	1,3	58.581	0,2	15.245	0,1	111.363	0,3	60.972	0,2
313 PESCAS			15.090	0,0			2.843	0,0	25.831	0,1
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	29.986	0,3	196.174	0,6	140.075	0,6	72.851	0,2	37.774	0,1
321 INDÚSTRIA					15.370	0,1	1.220	0,0		0,0
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	29.986	0,3	196.174	0,6	124.705	0,5	71.631	0,2	37.774	0,1
330 COMÉRCIO E TURISMO	112.441	1,0	76.268	0,2	33.605	0,1	50.126	0,1	102.567	0,3
331 COMÉRCIO					11.303	0,0	44.713	0,1	40.285	0,1
332 TURISMO	112.441	1,0	76.268	0,2	22.302	0,1	5.413	0,0	62.282	0,2
400 IV- MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	486.891	4,2	605.318	1,7	1.034.126	4,2	1.025.167	2,8	980.681	2,6
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS					-1.120.000	-4,5	-2.239.204	-6,1	-2.239.204	-5,9
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	806.666	7,0	-500.391	-1,4	-1.506.748	-6,1	-1.572.375	-4,3	-1.555.458	-4,1
700 VII - AJUDA HUMANITÁRIA					5.000	0,0	64.279	0,2		0,0
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	25.991	0,2	153.747	0,4	118.403	0,5	109.049	0,3	93.021	0,2
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	76.335	0,7	4.000	0,0	112.624	0,5	164.697	0,5	261.969	0,7
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	147.875	1,3	125.316	0,4	21.122	0,1	32.730	0,1	53.921	0,1
TOTAL BILATERAL	11.554.374	100,0	35.611.370	100,0	24.771.767	100,0	36.498.873	100,0	37.688.021	100,0

Fonte: IPAD/DSP * 2004 - O montante da componente "Infra-estruturas e Serviços Sociais" (código 100) é superior à APD Total, representando um peso de 104,94 em termos percentuais. Como a APD é medida em termos de fluxos, são subtraídos os montantes dos empréstimos pagos por Cabo Verde a Portugal (valores negativos linhas V e VI), resultando na particularidade de um sector, individualmente, ser superior à APD total.

QUADRO 13
Eixos e Montantes do PIC 2002-2004 e respectivos PAC

PIC 2002-2004					PAC 2002	PAC 2003		PAC 2004	
Eixos	Montantes Previstos	2002 Previsto	2003 Previsto	2004 Previsto	Não Existiu	Eixos / Áreas de Intervenção	Montantes	Eixos / Áreas de Intervenção	Montantes
Reforço da Estabilidade Macro-Económica	(*)	(*)	(*)	(*)		Reforço da Estabilidade Macro-Económica	293.922	Reforço da Estabilidade Macro-Económica	44.972.500(*)
Apoio à Consolidação das Instituições	9.000.000	2.500.000	3.000.000	3.500.000		Apoio à Consolidação das Instituições	3.078.514	Apoio à Consolidação das Instituições	6.934.535
Valorização dos Recursos Humanos	16.500.000	5.000.000	6.500.000	6.000.000		Valorização dos Recursos Humanos	1.803.988	Valorização dos Recursos Humanos	1.875.352
						Ensino	1.578.014	Ensino	1.766.552
						Formação Técnico-Profissional	225.974	Formação Técnico-Profissional	108.800
Desenvolvimento de Infra-Estruturas	4.000.000	1.500.000	1.500.000	1.000.000		Desenvolvimento de Infra-Estruturas	821.800	Desenvolvimento de Infra-Estruturas	1.080.000
Alargamento da Base Produtiva e Melhoria da Competitividade do Sector Empresarial Caboverdiano	16.500.000	5.000.000	5.500.000	6.000.000		Alargamento da Base Produtiva e Melhoria da Competitividade do Sector Empresarial Caboverdiano	500.000	Alargamento da Base Produtiva e Melhoria da Competitividade do Sector Empresarial Caboverdiano	450.000
Valorização da Cultura e Preservação do Património Histórico	4.000.000	1.000.000	1.500.000	1.500.000		Valorização da Cultura e Preservação do Património Histórico	1.650.571	Valorização da Cultura e Preservação do Património Histórico	939.388
						Apoio ao Património	1.127.571	Apoio ao Património	847.530
						Apoio à Cultura	418.000		
						Cooperação no domínio Intermunicipal	105.000	Cooperação no domínio Intermunicipal	91.858
						Acções não quantificadas /especificadas	1.351.205	Outras Intervensões	35.000
						Extra-PAC	1.074.528	Outras Intervensões em processo de análise	613.225
						Apoio às Evacuações	904.500		
						Apoio a Acções Empresariais	170.028		
TOTAL GLOBAL	50.000.000	15.000.000	17.000.000	18.000.000	-		10.574.528		12.000.000

(*) A Facilidade de Crédito concedida ao Abrigo do Acordo de Cooperação Cambial pode atingir anualmente o montante de 44,9M€, sendo o Tesouro português reembolsado até ao final de cada ano.

QUADRO 14
Eixos e Montantes do PIC 2005-2007 e respectivos PAC

PIC 2005-2007					PAC 2005		PAC 2006		PAC 2007	
Eixos	Montantes Previstos	2005 Previsto	2006 Previsto	2007 Previsto	Eixos / Áreas de Intervenção	Montantes	Eixos / Áreas de Intervenção	Montantes	Eixos / Áreas de Intervenção	Montantes
1) Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica	16.500.000 (30%)	4.200.000	6.000.000	6.300.000	1) Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica	6.355.600 (28 projectos)	1) Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica	10.318.703	1) Valorização de Recursos Humanos e Capacitação Técnica	9.712.543
					Educação	1.601.700	Educação	2.384.529	Educação	2.231.040
					Formação Profissional e Qualificação de Quadros	1.630.800	Formação e Capacitação	7.934.174	Formação e Capacitação	7.481.503
					Capacitação Institucional e Assistências Técnicas	3.223.100				
2) Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património	27.500.000 (50%)	7.000.000	10.000.000	10.500.000	2) Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património	6.492.800 (19 Projectos)	2) Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património	4.220.554	2) Apoio à Criação de Infra-estruturas Básicas, Ordenamento do Território e Recuperação do Património	1.843.627
					Infra-estruturas de Transporte e Comunicações	2.218.000				
					Infra-estruturas sociais	2.480.000				
					Ordenamento do Território e Ambiente	969.800				
					Património	625.000				
							3) Serviços Sociais e Solidariedade	790.742	3) Serviços Sociais e Solidariedade	1.668.830
							4) Cluster	150.000	4) Cluster	50.000
3) Apoio à Estabilidade Macro-Económica	(*)	(*)	(*)	(*)	3) Apoio à Estabilidade Macro-Económica		5) Apoio à Estabilidade Macro-Económica	(*)	5) Apoio à Estabilidade Macro-Económica	(*)
4) Eixo de Acções Complementares	11.000.000 (20%)	2.800.000	4.000.000	4.200.000	4) Eixo de Acções Complementares	3.151.600	6) Acções Complementares	520.000	6) Acções Complementares	150.000
					Linha para pequenos projectos	528.900	Cooperação	220.000	Linha para pequenos	150.000

						Intermunicipal		projectos	
					Desenvolvimento Sócio-Comunitário - Santiago	200.000	Linha para pequenos projectos	300.000	
					Desenvolvimento Sócio-Comunitário – Santo Antão	25.000			
					Desenvolvimento Sócio-Comunitário – S. Vicente	40.000			
					Desenvolvimento Sócio-Comunitário – Fogo	195.000			
					Apoio a crianças e jovens em situações de risco	240.000			
					Assistência a cantinas escolares	200.000			
					MIDA	50.000			
					Centro Cultural português	322.800			
					Evacuações Médicas	1.350.000			
TOTAL GLOBAL	55.000.000	14.000.000	20.000.000	21.000.000		16.000.000 (57 projectos)		16.000.000	13.425.000

(*) A Facilidade de Crédito concedida ao abrigo do Acordo de Cooperação Cambial pode atingir anualmente 44,9M€

QUADRO 15: Geminações e Acordos Actualizados entre Municípios de Cabo-Verde e Congéneres Estrangeiras

Municípios de Cabo Verde	Municípios Geminados / Protocolos de Cooperação	País / Região	Objecto ou áreas dos acordos
S. NICOLAU			
	Geminações		
	Abrantes	Portugal	Educação e Formação Profissional, Saúde, Desenvolvimento Agrícola, Intercâmbio Cultural e Social, Juventude e Desporto
	Maia	Portugal	Educação Cultura e Economia, Indústria, Comércio Formação Profissional e Turismo
	Ovar	Portugal	Educação, Cultura, Formação, Saúde, Juventude e Desporto
	Silves	Portugal	Educação, Intercâmbio de Funcionários municipais, intercâmbio cultural e Social, Juventude e Desporto
	Madeira – R ^a Brava	Portugal	Educação e Formação Profissional, Saúde, Desenvolvimento agrícola, Intercâmbio Cultural e Social, Juventude e Desporto
	Prefeitura Municipal de Santo André	Brasil	Cultura; Educação e Economia; Indústria; Comércio; Formação Profissional; turismo
SAL			
	Geminações		
	Albufeira	Portugal	Educação;Cultural;Desportivo;Serviços;Saneamento;Ambiente;Urbanismo;Habitação;Turismo;Saúde
	Cascais	Portugal	Projectos concretos
	Ponta Delgada	Açores	Cultural; Desportiva; Económica; Social
	Velas - Açores	Portugal	Económica; Social; Desportiva; Cultural; Formação Cultural
	Açores – S. Roque Pico	Portugal	Cultural, Artesanato
	Almada	Portugal	Projectos concretos
	Município da R ^a Grande	C. Verde	Educação; Cultura, Desenvolvimento Económico e Social, Desporto, Saúde e Urbanismo
	Município da Praia	C. Verde	Educação, Cultura, Desporto, Saneamento, Urbanismo
	Protocolos de cooperação		
	Macedo de Cavaleiros	Portugal	Autarquia, Educação e Saúde
	Caminha – Vila Nova de Cerveira	Portugal	Formação Profissional
	Universidade do Algarve	Portugal	Formação, consultoria técnica, valorização profissional
	Universidade Portucalense	Portugal	Formação/Ensino profissional
	Instituto Politécnico de Portalegre	Portugal	Formação/Ensino profissional
	Instituto Politécnico de Tomar	Portugal	Ensino / estágios
	Instituto Politécnico de Viseu	Portugal	Ensino/Estágios técnicos
	Escola Profissional de Odemira	Portugal	Formação Profissional
	Escola Profissional de Lousã	Portugal	Formação Profissional
	Desenzano	Itália	Cultura; Turismo; Economia
	Pajara	Canárias	Educação ;Cultura Serviços; Agricultura; Criação de Gado; Ambiente; Urbanismo; Turismo; Saneamento
	Lombardia	Itália	Ambiente; Território, Formação e Ciência
	Antiqua	Canárias	Serviços; Turismo; Saneamento; Cultura; Desporto; Educação e Formação Profissional
	Grottamare	Itália	Administração Municipal; Cultura; Educação e Turismo
	Sumbe	Angola	Educação;Cultura;Desporto;Serviços;Saneamento;Ambiente;Urbanismo;HabitaçãoTurismo,saúdeCiência

TARRAFAL			
Geminação			
Amadora	Portugal	Educação, saúde, Urbanismo, Cultura, desporto e saneamento	
Moita	Portugal	Educação, saúde, Urbanismo, Cultura, Desporto e Saneamento-----	
C. Municipal da Povoação	Portugal	Educação, saúde, Urbanismo, estruturação, e Organização de serviços, Turismo, Pesca, Cultura, Desporto e saneamento.	
Protocolos de Cooperação			
Setúbal	Portugal	Educação, Formação Profissional, Saúde, Saneamento básico, Assistência Técnica e Administrativa, Turismo, Pesca, cultura, e Desporto, Ordenamento do Território e Urbanismo, Democracia participativa	
Nisa	Itália	Cultura , Desporto, , Saneamento, educação, Formação Profissional e Pré-Escolar, Assistência Técnica , Ordenamento do Território, e Urbanismo.	
Município de Shwalbach		Saneamento, Saúde, Cultura e Recreação Educação pré – escolar, e Secundário, Urbanismo, Electrificação Rural, Turismo, Fornecimento de meios técnicos para projectos municipais.	
Instituto Politécnico de Tomar	Portugal	Formação e investigação	
Universidade dos Açores	Portugal	Formação	
Academia José Moreira Silva	Portugal	Estágios e Formação	
Escola Profissional de Povoação	Portugal	Formação	
Escola Profissional Etraponi	Itália	Formação	
SANTA CRUZ			
Geminações			
Aveiro	Portugal	Intercâmbio cultural; desporto; formação profissional; saúde ;Infra-estruturas; troca de experiência autárquica	
Sines	Portugal	Saúde / Educação; formação profissional; troca de experiência autárquica	
Alfândega da Fé	Portugal	Saúde; Desporto ; educação; formação profissional, infra-estruturas, troca de experiência autárquica	
Ilha do Príncipe	S. Tomé	Cultura , Educação, Desporto	
Acordos de Cooperação			
Macedo Cavaleiros	Portugal	Saúde; Educação; formação, desporto; Infra-estruturas	
Oeiras	Portugal	Saúde; educação; formação; Infra-estruturas	
Velas	Portugal	Saúde ; Formação profissional dos jovens;	
Santa Comba Dão	Portugal	Saúde ; Formação Profissional dos jovens;	
Protocolos de Intenção			
La Laguna	Canárias	Áreas a definir	
Candiolo	Itália	Idem	
Beaucouze	França	Idem	
Regla	Cuba	idem	
S. MIGUEL			
Geminações			
Burela	Espanha	Educação, Formação Profissional; apoio institucional, Projectos de desenvolvimento e promoção de actividades sócio- económicas	
Viana do castelo	Portugal	Formação e Apoio Institucional	
S. DOMINGOS			
Geminações			
Barcelos	Portugal	Formação de Quadros, Financiamentos de Projectos	
Esposende	Portugal	Formação, Financiamentos de projectos	
Lagoa	Portugal	Formação, fornecimento de meios técnicos e materiais	
Telde	Canárias	Formação, intercâmbio nos domínios cultural, social, turístico, educação e financiamento de projectos	

PRAIA		
Geminações		
Faro	Portugal	Formação
Funchal	Madeira / Portugal	Fomento Cultural e Desportivo, Cooperação económica, Saúde e Ambiente, Associativismo, Educação e Formação Profissional, Turismo e Planificação
Figueira da Foz	Portugal	Formação
Palmela	Portugal	Formação, assessoria técnica, troca de informações, Intercâmbio Cultural
Gondomar	Portugal	Juventude, Educação, Saúde, Cultura, Ambiente, Formação, desporto, Assessoria Técnica
Torino	Itália	Desporto, Desenvolvimento Económico e Social, Cultura, Fortalecimento dos serviços municipais, Educação e Formação Profissional, Saúde e Turismo
Roterdão	Holanda	Saúde, Assuntos Sociais, Meio Ambiente e Cultura
Corvera de Asturias	Espanha	Cultura, Turismo, Educação, Formação, Informática, Industria
Dad Ischl	Áustria	Cultura, Educação, e Administração Local
New bedford	EUA	Desporto, Economia, e Desenvolvimento, Associativismo, Cultura, Planeamento e Urbanismo, Educação , Formação Profissional, Infra-estruturas, Saúde, e avaliação de programas e projectos municipais, saneamento
Pajara	Canárias	Educação e Formação Profissional
Dakar	Senegal	Gestão Urbana, Juventude, Desenvolvimento Económico e Cultural, Desporto
Agua Grande	S. Tomé	Formação, Assessoria Técnica, Intercâmbio Cultural
Luanda	Angola	Intercâmbio Cultural, Educativo, Turístico
Protocolo de Intenções		
Guimarães	Portugal	Formação, Assessoria técnica, Intercâmbio cultural
BOA VISTA		
Geminações		
Felgueiras	Portugal	Ensino, formação profissional; cultura, desporto, saneamento, ambiente, urbanismo, habitação ,turismo, serviços municipais
Seixal	Portugal	Ensino, formação profissional,cultura,desporto,saneamento,ambiente,urbanismo,habitação,turismo,serviços municipais
Aljezur	Portugal	Ensino, formação profissional,cultura,desporto,saneamento,urbanismo,habitação,turismo,serviços municipais
Loulé	Portugal	Ensino, formaçãoprofissional,cultura,desporto,saneamento,ambiente,urbanismo,habitação,turismo,serviçosmunicipais
Torres Vedras	Portugal	Ensino, formação profissional,cultura,desporto, saneamento,ambiente,urbanismo,habitação,turismo,serviçosmunicipais
Almeirim	Portugal	Ensino, formação profissional,cultura,desporto,saneamento,ambiente,urbanismo,habitação,turismo,serviços municipais
Silves	Portugal	Ensino, formação profissional,cultura,desporto,saneamento,urbanismo,habitação, turismo,serviços municipais
Piazzenzia	Itália	Ensino, formação profissional,cultura, desporto,saneamento, urbanismo, habitação, turismo, serviços municipais
Pajará	Canárias	Ensino, formação profissional, cultura, desporto, saneamento, urbanismo, habitação,turismo, serviços municipais
Instituto Politécnico de Tomar	Portugal	Ensino, formação profissional
MAIO		
Geminações		
Loures	Portugal	Educação, Saúde e Saneamento
C.M. Arraiolos	Portugal	Educação, Saúde e Saneamento
Vila Nova de Poiares	Portugal	Saúde e Educação
S. João da Madeira	Portugal	Saúde, Educação e Saneamento
Glauburgo		Saúde, Educação e Saneamento
S. Bartolomeu da Tirajana	Canárias	Saúde e Educação
Acordos de cooperação		
C.M. Delfzyl		Saúde, Educação e Saneamento
Fundescam	Canárias	Pesca
Associação CV / Genéeve	Suíça	Saúde e Educação
Instituto Marquês Vale Flôr	Portugal	Formação Profissional
Embaixada dos EUA	EUA	Educação, Saúde, Saneamento
Embaixada de França	França	Educação; Saúde; Saneamento

S. CATARINA**Geminações**

Vila Franca do Campo	Portugal	Formação; Educação; cultura; desporto e turismo
Vila Franca de Xira	Portugal	Saneamento; cultura ; desenvolvimento Comunitário e social
Stade de Hatteersheim am Main	Alemanha	Desporto; saneamento e educação
Município de Roterdão	Holanda	Água e saneamento
Município de Arucas	Canárias	Cultura; saneamento; gestão administrativa
S. Cruz de Tenerife	Canárias	Abastecimento de água, Educação
Província de Cabinda	Angola	Cultura; solidariedade social; desenvolvimento; gestão Municipal, educação, família e condição feminina

Protocolos / Cooperação

Instituto Politécnico do Porto	Portugal	Cooperação nas áreas de formação, investigação e desenvolvimento sócio - económico
Instituto Politécnico de Tomar	Portugal	Formação, investigação e áreas de desenvolvimento sócio – económico e cultural
Instituto Politécnico de Leiria	Portugal	Formação, intercâmbio de formação, investigação e desenvolvimento de projectos
Escola Profissional de Economia Social, Academia José Moreira da Silva	Portugal	Educação e formação profissional
Universidade Independente Egas Moniz – Cooperativa de Ensino superior	Portugal	Formação profissional, cursos médios e superior
Universidade Lusófona	Portugal	Ensino Superior e médio e formação profissional
Universidade Portucalense	Portugal	Formação superior
Universidade da Hollanda	Holanda	Formação Superior
		Cooperação no domínio da formação, educação e desenvolvimento sócio – económico e social

S. VICENTE**Geminações**

Oeiras	Portugal	Saneamento; Educação; Saúde; Meio Ambiente; Recursos Humanos; Habitações Sociais
Porto	Portugal	Tecnologia de Informação; Assistência Social e Desportiva; Educacional
Vagos	Portugal	Formação Profissional; Cultural
Coimbra	Portugal	Educação; Formação Profissional; Cultural
Portalegre	Portugal	Social; Cultural ; Empresarial ; Económica; Desportiva e Turística
Felgueiras	Portugal	Educacional
Portimão	Portugal	Educacional; Desportiva ;Económico e Turístico
Angra do Heroísmo	Açores / Portugal	Educacional; Formação Profissional e Económica
Maíra	Portugal	Social; Cultural; Desportiva; Turística
Famalicão	Portugal	Cultural; Social; Educacional; Turístico e Económico

Rª GRANDE**Geminações**

Monchique	Portugal	Educação; Turismo; Protecção Civil; Cultura, Recreação e Desporto
Torres Novas	Portugal	Educação; Cultura, Recreação e Desporto, Saneamento; Urbanismo; habitação; Electrificação Rural e Ambiente
Ponte Sôr	Portugal	Áreas Sociais, Culturais, Desportivas, Turismo, Técnicas Económicas e Empresariais
Ponta do Sol - Madeira	Madeira	Área Social Económica e Cultural
Rª Grande Açores	Portugal	Áreas Económica, Social e Cultural
C. Municipal de S. Vicente	C. Verde	Intercâmbio Cultural, Desenvolvimento Económico e Social, Fomento Desportivo, Saúde, Planeamento Urbanístico
C. Municipal do Sal	C. Verde	Educação, Cultura, Desporto; Saneamento e Defesa do Ambiente, Urbanismo e habitação, Turismo e Habitação Social

PORTO NOVO**Geminações**

Angra do Heroísmo -	Portugal	Educação; Cultura; Actividades Económicas; Actividades Técnicas e Científicas
---------------------	----------	---

	Açores Fontaine L'Éveque Tavira Estarreja	Bélgica Portugal Portugal	Apoio Institucional; Educação; Saúde e Cultura Cultura; Ciência; Educação; Saúde, Cultura, Desporto, e Programas de desenvolvimento Apoio Institucional; Educação e Cultura
PAUL	Geminações Almodóvar Benavente	Portugal Portugal	Promoção Cultural, Social e Educativa, Formação Profissional e Turística Desporto, Protecção Civil; Formação Profissional e Desporto
	Sernancelhe Jacou Odivelas Tomar Torres Novas Lombardia	Portugal França Portugal Portugal Portugal Itália	Formação Profissional; Promoção social; Desporto Educação ; Formação profissional; Promoção social Desporto, Associativismo, Educação e Promoção Social Promoção cultural, social e educativa, turismo Infra-estruturas sociais, Protecção civil e educação Pequena infância e saúde
BRAVA	Geminações Cartaxo Santarém Serpa Sintra Cumberland Pawtucket Central Falls Protocolos de Cooperação Batalha Almeirim Passo Fundo Lavras New Bedford Brockton Noly Caneva Veneza	Portugal Portugal Portugal Portugal EUA EUA EUA Portugal Portugal Brasil Brasil EUA EUA Itália Itália Itália	Apoio em equipamentos e material diversos Apoio em equipamentos diversos Infra-estruturas e equipamentos diversos Cultural, Educação e obras Apoio em áreas por identificar Apoio material diverso Apoio material diverso Apoio em equipamento Escolar e criação de uma Rádio Local Apoio em equipamentos e material diversos Áreas por identificar Áreas por identificar Apoio material diverso Equipamentos e diversos Equipamentos e educação Equipamento Escolar Educação
MOSTEIROS	Geminação Entroncamento Azambuja	Portugal Portugal	Apoio técnico e formação Apoio técnico e Formação
S.FILIFE **	Geminações Leiria Matosinhos Moimenta da Beira Palmela Sesimbra Viseu Baillargues	Portugal Portugal Portugal Portugal Portugal Portugal França	----- ----- ----- ----- ----- -----

** Único Município que até a data não forneceu os dados

GEMINAÇÕES E ACORDOS DE COOPERAÇÃO ENTRE MUNICÍPIOS DE CABO - VERDE E MUNICÍPIOS DOS AÇORES E MADEIRA

Municípios de Cabo Verde	Pais / Região	Objecto ou áreas dos acordos
S. NICOLAU		
	Município da R ^a Brava /Madeira	Educação e Formação Profissional, Desenvolvimento agrícola, Intercâmbio Cultural e Social, Juventude e Desporto
SAL		
	Açores	Cultural; Desportiva; Económica; Social
TARRAFAL		
	Protocolo de Formação com a Universidade dos Açores	Formação/ Educação
PRAIA		
	Madeira /Funchal	Fomento Cultural e Desportivo, Cooperação económica, Saúde e Ambiente, Associativismo, Educação e Formação Profissional, Turismo e Planificação
S. VICENTE		
	Açores /Angra do Heroísmo	Educacional; Formação Profissional e Económica
R^a GRANDE		
	Município de Ponta de Sol/Açores	Área Social Económica e Cultural
P. NOVO		
	Angra do Heroísmo	Formação, Desporto e Juventude

A5. Considerações sobre o Cluster em Cabo Verde

A Visão Estratégica da Cooperação Portuguesa introduz o Cluster como um novo instrumento da cooperação portuguesa. A sua definição afirma que este é constituído por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições, numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum e integrado. Prevê-se que esta será uma área de intervenção de longo-prazo, que deverá ser consolidada no novo PIC Portugal-Cabo Verde, em articulação com as entidades e prioridades caboverdianas.

Existem várias definições de cluster. Entre elas, destacamos a que define Cluster como sistema dinâmico constituído por um conjunto de actividades interdependentes que interagem entre si, a diferentes níveis, em função de uma actividade focal. De modo sucinto podemos dizer que o *foco* corresponde ao conjunto de actividades que contribuem para o fabrico de um produto ou serviço; as actividades de *input* relacionadas com produtos necessários à produção do produto ou serviço principal; as actividades de *suporte* são necessárias ao processo de produção mas não são incorporadas no produto ou serviço final e, finalmente, actividades *complementares* relacionadas com o foco, não indispensáveis ao processo produtivo, mas que permitem agilizá-lo, com reflexos a jusante do foco.

Dando como exemplo o cluster automóvel:

- Foco – integração, montagem, sistemas e componentes;
- Input – electrónica, navegação, aço, tintas, áudio, vidro, madeira e cortiça;
- Suporte – moldes, máquinas e ferramentas, robótica, logística, I&D, serviços pós-venda;
- Complementares – Serviços financeiros, seguros, reciclagem, marketing.

CONCLUSÕES DA AVALIAÇÃO

Devido à pequena dimensão e dispersão do território caboverdiano, a existência de um cluster especificamente concentrado em termos geográficos não se afigura adequado nem correspondente às mais-valias da CP. Os principais aspectos positivos da CP em Cabo Verde estão na sua abrangência e no impacto que possui em diversos sectores, sendo esse facto muito apreciado pelas autoridades e instituições caboverdianas. Neste contexto, a expressão geográfica da cooperação portuguesa em Cabo Verde acaba por ser o país na sua globalidade. Dada a sua natureza de arquipélago, uma maior concentração da CP nesta ou naquela ilha e neste ou naquele município iria ferir a referida abrangência.

Para além disso, a hipótese que actualmente é equacionada não se configura ainda como um cluster, mas sim como um conjunto de acções de redução da pobreza (em três Municípios pobres da Ilha de Santiago)⁶⁷.

⁶⁷ Breve análise dos Municípios propostos:

Concelho de Santa Cruz

Principais actividades: agricultura (regadio e sequeiro): bananas e hortícolas; criação de gado e pesca (actividades que ocupam 43% da população activa).

Concelho de São Lourenço dos Órgãos

Zona agropecuária. O turismo rural e ecológico emerge como uma das potencialidades do concelho. Países que apoiam: Áustria, Luxemburgo e EUA (MCA).

A população extremamente carenciada que vive de trabalho de carácter não permanente (FAIMO – Frentes de Alta Intensidade de Mão-de-Obra), da agricultura de sequeiro e da criação de pequenos animais. A maioria das mulheres é chefe de família; o nível de escolaridade é baixo e o insucesso escolar alto.

Recentemente, foi inaugurado o primeiro circuito de Turismo Rural, formado por um triângulo entre São Lourenço dos Órgãos e Longueira, junto ao Pico da Antónia, com 8 km de extensão e formado por três caminhos temáticos (fornadja, fontes e floresta).

Financiado pela Cooperação Francesa, o circuito irá contribuir para a sustentação e segurança do rendimento dos agricultores, para a diversificação das actividades ligadas à agricultura, para a criação e diversificação de empresas e emprego, para o desenvolvimento de novos serviços (comunicações, transporte, animação, etc.) e, finalmente, para a conservação da natureza e do ambiente paisagístico.

Concelho de São Miguel

A avaliação conclui que, a ser mantida a decisão de avançar para a criação de um cluster, este deveria centrar-se num domínio com impacto nacional, que envolvesse a utilização e transferência de tecnologia avançada e parcerias público-privadas na respectiva execução e desenvolvimento. Este deverá corresponder igualmente a um sector onde Portugal possa ter mais-valias relativamente à actuação de outros doadores.

São aqui apresentadas duas possibilidades:

A. CULTURA

A cultura – com especial incidência no sector musical - é claramente uma mais-valia de Cabo Verde no exterior, embora o país não beneficie totalmente do produto dessa mais-valia, uma vez que a grande maioria de acções e resultados em termos de “economia da música” ou de “indústria da música” são realizados fora do território. Existem várias ideias para o desenvolvimento do sector da música em Cabo Verde, mas sem concretização (p.ex a MusiCaboVerde – feira da música, ou a Casa da Música do Mindelo como espaço de referência transatlântico).

Cabo Verde poderá constituir-se como uma plataforma cultural, dada a sua localização geográfica (proximidade da Europa, África e Brasil) e dadas as potencialidades do capital humano existente nesta área. A relação entre cultura e desenvolvimento – através de vários vectores como a produção cultural, a indústria cultural ou a vertente social da cultura – é algo ainda muito pouco explorado no país.

Para a definição de um cluster da cultura as actividades a considerar poderão ser: audiovisual, cinema, dança e teatro; indústria de gravação e divulgação musical, de entretenimento e de lazer, podendo-se identificar três momentos:

1. Criação artística e produção de produtos e serviços culturais;
2. Difusão e distribuição dos produtos e serviços culturais;
3. Recepção dos produtos a nível local, regional e internacional.

As actividades dos dois últimos momentos terão tendência para a expansão, enquanto as do primeiro momento terão tendência para a concentração/focalização num espaço restrito (no caso: Cabo Verde).

Os produtos e serviços poderão ser: (1) os ditos “*eruditos*” ou *alta cultura* (ópera, dança clássica, música clássica, teatro, museus e galerias). Os custos elevados determinam assimetrias na sua distribuição territorial, concentrando-se em grandes centros urbanos de países desenvolvidos; (2) de *cultura popular*, com forte relação com o espaço (ilha, país), com destaque para a música popular (funaná, morna e coladera), para a dança, teatro, cinema, vídeo e multimédia, artesanato, moda; e (3) produtos *com forte ligação ao passado, à terra e à identidade de um povo*, como é o caso da escrita, imagens, sons, ruínas (Cidade Velha), tradições, gastronomia (catchupa), etc. Em todas estas actividades e produtos resultantes, a questão territorial é crucial.

Os produtos considerados nos itens (2) e (3) poderiam constituir o foco de um cluster cultural em Cabo Verde. O sucesso da implementação de um cluster cultural depende, obviamente, do envolvimento de vários actores em projectos concretos.

B. MAR

No Relatório propõe-se o Cluster do Mar como uma janela de oportunidade potenciadora do desenvolvimento de Cabo Verde. Aproveitando o facto de o desenvolvimento de um Cluster do Mar se apresentar com um desígnio para Portugal e a própria União Europeia ter lançado um Plano de Acção, através da Comissão Europeia para a Política Marinha da UE e, ainda, o Acordo de Parceria Especial EU-Cabo Verde, seria importante reunir esforços e criar sinergias no estudo e desenvolvimento de um Cluster do Mar em Cabo Verde que, assinala-se, possui uma zona económica exclusiva de mais de 734.000 km².

A população vive da prática de agricultura de sequeiro, criação de animais (sobretudo suínos, bovinos e caprinos) e da pesca artesanal.

Cerca de 53% das mulheres são chefes de família. Dos três concelhos, é o que tem melhores infraestruturas.

As remessas de emigrantes constituem decisivas fontes de subsistência para a população.

O Governo Português define como uma das suas linhas de acção o aproveitamento do oceano enquanto factor de diferenciação e desenvolvimento⁶⁸ e uma oportunidade para colocar Portugal no centro de uma rede económica de criação de valor associado ao Mar⁶⁹. De facto, Portugal dispõe da maior Zona Económica Exclusiva (ZEE) da Europa, com mais de 1.700.000 Km², assumindo as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, face ao seu posicionamento, um papel fulcral.

A Comissão Europeia indicou os clusters do mar como meios de estímulo e reforço da competitividade⁷⁰. Por outro lado, no âmbito da Parceria Especial UE-Cabo Verde, pretende-se valorizar a vocação de Cabo Verde para uma maior aproximação às RUP – Regiões Ultra-Periféricas (Açores, Madeira e Canárias). Onde, poderia ser uma janela de oportunidade para os dois países, com o apoio da União Europeia, promover conjuntamente o estudo e desenvolvimento de um cluster do Mar, numa perspectiva sustentável.

As áreas de oportunidade propiciadas por um cluster desta dimensão são importantes e diversificadas, a saber: aquacultura; transportes; energias renováveis; ciência, tecnologia e inovação; ambiente e conservação da natureza; turismo, lazer e desportos náuticos de recreio (vela, remo, canoagem, mergulho e a observação de aves e cetáceos); turismo de natureza e, ainda, educação, cultura e sensibilização. Outro aspecto decisivo para um país como Cabo Verde ligado ao mar, também previsto no Acordo de Parceria, é o que tem que ver com a defesa nacional e segurança.

⁶⁸ Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável

⁶⁹ Plano Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego 2005/2008

⁷⁰ Livro Verde – Para uma Política Marítima da União: Uma visão europeia dos oceanos e dos mares. [COM (2006) 275 final]

A6. Lista de pessoas e entidades contactadas

EM PORTUGAL:

Nome	Cargo	Instituição
Vera Abreu	Vice-Presidente	IPAD
Manuela Dias	Directora de Serviços – Planeamento	IPAD
Isabel Couto	Directora de Serviços – Cooperação Geográfica I (CG1)	IPAD
Madalena Sampaio	Directora de Serviços - Cooperação Geográfica II (CG2)	IPAD
Manuela Afonso	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna	IPAD
Pedro Amaral	Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna	IPAD
Faria Pais		IPAD
Jorge Encarnação	Antigo técnico da Direcção de Serviços - Planeamento e Programação, responsável por Cabo Verde	IPAD
Ivone Carvalho	Coordenação Geográfica	IPAD
Sara Santos	Cooperação Geográfica (CG1), Divisão África II (DAFII)	IPAD
Orlando Maciel	Cooperação Geográfica (CG1), Divisão África II (DAFII)	IPAD
Sérgio Guimarães	Divisão de Apoio à Sociedade Civil, Cooperação Geográfica II (CG2)	IPAD
Paula Santos	Chefe de Gabinete do Secretário de Estado	Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
José Moreno	Sub-Director Geral, GPAERI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais	Ministério das Finanças e da Administração Pública
Frederico Santos	GPAERI	Ministério das Finanças e da Administração Pública
Carlos Figueiredo	GPAERI	Ministério das Finanças e da Administração Pública
Paulo Caldas	Director do Serviço de Relações Internacionais e Cooperação, Direcção Geral da Administração Interna	Ministério da Administração Interna
Teresa Requejo	Directora para a Cooperação, Gabinete de Estratégia e Planeamento	Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
Olga Henriques	Técnica Superior, Gabinete de Estratégia e Planeamento	Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
Maria Eugénia Mendes	Assessora, Gabinete de Estratégia e Planeamento	Ministério do Trabalho e Solidariedade Social
José Alberto Andrade	Subdirector-Geral, Gabinete de Relações Internacionais, Direcção-Geral da Política de Justiça	Ministério da Justiça
Joaquim Gonçalves	Técnico Superior, Gabinete de Relações	Ministério da Justiça

		Internacionais	
Cláudia Redinha		Técnica Superior, Gabinete de Relações Internacionais	Ministério da Justiça
Deolinda Cruz		antiga responsável da Divisão de Cooperação Internacional	Ministério da Saúde
Graça Martins		Alto Comissariado para a Saúde	
Fernando Vasco		Consultor, Alto Comissariado para a Saúde	
Maria de Jesus Filipe			Ministério da Educação
Madalena Arroja	Anacleto	Directora de Serviços	Instituto Camões
Maria Teresa Costa		Directora de Serviços	Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)
Hermínia Ribeiro		Técnica responsável pelos projectos em Cabo Verde	Instituto Marquês de Valle-Flor

EM CABO VERDE:

Graça Guimarães	Andresen	Embaixadora	Embaixada de Portugal
António Machado		Adido para a Cooperação	Embaixada de Portugal
Pedro Cruz		Assessor Técnico, Cooperação Portuguesa	Embaixada de Portugal
João Neves Laurentino		Adido da Cultura	Embaixada de Portugal
Ester Guedes		Oficial de Ligação, SEF/MAI	Embaixada de Portugal
António Pedro Alves Lopes		Director-Geral, Direcção-Geral da Cooperação Internacional (DGCI)	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades
Alcides Barros		DGCI	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades
Anilta Silva		DGCI	Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cooperação e Comunidades
Manuel dos Pinheiro	Santos	Director-Geral, Direcção-Geral do Plano	Ministério das Finanças e Administração Pública
Emanuel Moreira		Director-Geral, Direcção-Geral das Contribuições e Impostos	Ministério das Finanças e Planeamento
Oswaldo Évora Lima		Coordenador do Projecto CFAA (Country Financial Accountability Assessment)	Ministério das Finanças e Planeamento
Fátima Rocha Barros		Assistente de Projecto CFAA	Ministério das Finanças e Planeamento
Margarida Cardoso		GEP	Ministério da Saúde
Anabela Teixeira		Directora de Gabinete do Ministro	Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade
Marilena Baessa		Presidente, Instituto Caboverdiano da Criança e do Adolescente (ICCA)	Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade

Augusta Évora Teixeira	Directora de Gabinete do Primeiro Ministro	
Eugénio Martins	Director-Geral da Comunicação Social	Ministério da Qualificação e Emprego
Marcos Fortunato Oliveira	Presidente do Conselho de Administração	Rádio Televisão Caboverdiana (RTC)
Pedro Moreno Brito	Director-Geral, Gabinete de Estudos e Planeamento	Ministério da Educação e Ensino Superior
Clarisse Silva	Departamento de Cooperação, GEP	Ministério da Educação e Ensino Superior
Lídia Évora	Direcção-Geral do Ensino Básico	Ministério da Educação e Ensino Superior
Astrigide Silveira	Direcção-Geral do Ensino Superior	Ministério da Educação e Ensino Superior
Belmiro Furtado	Director de Recursos Humanos	Ministério da Educação e Ensino Superior
Carlos Alberto Carvalho	Presidente, Instituto de Investigação e do Património Cultural (IIPC)	Ministério da Cultura
Maria Ivone Lopes	Directora-Geral, Direcção-Geral do Ambiente	Ministério do Ambiente e Agricultura
Mário Ludgero Correia	Director de Gabinete do Ministro	Ministério da Justiça
José Henrique Mendes	Director do Gabinete do Ministro	Ministério da Administração Interna
Subintendente Emanuel Spencer Lopes	Director de Gabinete do Director Nacional da Polícia Nacional	Ministério da Administração Interna
Superintendente João Domingos de Pina	Director Nacional Adjunto	Ministério da Administração Interna
Superintendente Adalberto Santos Coelho	Director Nacional para a Área Operacional	Ministério da Administração Interna
Subintendente João Vieira	Director de Estudos e Formação	Ministério da Administração Interna
Comissário Gilberto Alves	Director do Gabinete de Estudos	Ministério da Administração Interna
Maria Josefa Lopes	Coordenadora do Projecto de Consolidação das Capacidades da Administração Pública, Programa PIR PALOP II,	
Jorge Lima Delgado Lopes	Director	Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI)
Paulo Martins	Engenheiro Informático – Projecto Casa do Cidadão	Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI)
Eneida Lima	Técnica responsável dos projectos com Portugal	Núcleo Operacional para a Sociedade de Informação (NOSI)
Valter Ferreira de Sá	Secretário-Geral	Associação Nacional de Municípios Caboverdianos (ANMCV)
António Correia e Silva	Reitor	Universidade de Cabo Verde (Uni-CV)
Crisanto Barros	Vice-Reitor	Uni-CV
Cláudio Furtado	Pró-Reitor (Pós-Graduações e Investigação)	Uni-CV

A. Monteiro	Assessor para a Cooperação Internacional	Uni-CV
Isildo Gomes	Presidente	Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDA)
Gilbert Silva	Gestor do Centro de Formação Agrária	INIDA
Paulino Moreira	Director	Centro de Formação Profissional da Assomada
Luís Rosa	Cooperante, Professor da Escola Técnica	
Avelino Bonifácio Lopes	Presidente	Plataforma das ONG
Ilarina Santos	Área Financeira	Plataforma das ONG
Augusto Elísio Rodrigues	Presidente do Conselho de Direcção	CITI-Habitat
Lourença Tavares	Presidente	Associação das Crianças Desfavorecidas (ACRIDES)
<i>Outros Parceiros:</i>		
Patricia de Mowbray	Representante e Coordenadora Residente das Nações Unidas	Fundos e Programas das Nações Unidas em Cabo Verde
Josep Coll	Encarregado de Negócios	Delegação da Comissão Europeia na República de Cabo Verde
Jaime Royo	Programa Infra-estruturas	Delegação da Comissão Europeia na República de Cabo Verde
Jaime Puyoles García	Coordenador Geral de Cooperação	Embaixada da Espanha em Cabo Verde
Claude Jentsen	Cooperação Luxemburguesa	Embaixada do Grande-Ducado do Luxemburgo
Véronique Clement	Agente de Cooperação	Embaixada do Grande-Ducado do Luxemburgo
Didier Niewiadowski	Conselheiro da Cooperação e da Acção Cultural	Embaixada de França

Participação na Jornada Evocativa do Dia Internacional de Erradicação da Pobreza, 17.10.2007

A7. Bibliografia

AFRICA INFOMARKET (2005): **O Sector da Educação e Formação em Cabo Verde**, Notas Sectoriais. <http://www.africainfomarket.org/aim/AIM/published/DEFAULT/paginas/55244-Portugus/Formacion.pdf>

ANMCV: **Geminações e Acordos Actualizados entre Municípios de Cabo Verde e Congéneres Estrangeiras**.

Associação Nacional de Municípios de Cabo Verde, Mimeo

Banco de Portugal (2007): **Evolução das Economias dos PALOP e de Timor-Leste 2006/2007**.

http://www.bportugal.pt/publish/palop/palop_p.htm

CAD/OCDE (2005): **Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability**. <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/FINALPARISDECLARATION.pdf>

CAD/OCDE (2006): **2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Country Chapters: Cape Verde**. [2006](http://www.oecd.org/dataoecd/30/33/38819110.pdf)

<http://www.oecd.org/dataoecd/30/33/38819110.pdf>

CAD/ODCE (2006): **Peer Review: Portugal**. OECD Development Assistance Committee, OECD Journal on Development

2006, Vol.7. <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/dacpeerreview.pdf>

CAD/OCDE (2006): **DAC Evaluation Quality Standards**. DAC Network on Development Evaluation, DCD/DAC/EV(2006)2.

<http://www.oecd.org/dataoecd/30/62/36596604.pdf>

CE (2007): **Sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde**. Comunicação da

Comissão, COM(2007) 641 final, [SEC(2007) 1415], 24/10/07, Bruxelas. [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0641pt01.pdf)

[lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0641pt01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pt/com/2007/com2007_0641pt01.pdf)

CE (2007) : **Programa de Cooperação Transnacional Madeira-Açores-Canárias (MAC) 2007-2013**, Comissão Europeia,

Bruxelas. <http://www.qren.pt/download.php?id=368>

CE (2002): **Documento de Estratégia de Cooperação UE-Cabo Verde 2002-2007**.

http://www.delcpv.ec.europa.eu/pt/eu_e_cv/documentos/dsc_pt.doc

CNUCED (2003), Profil de vulnérabilité du Cap-Vert, juillet 2003

CNUCED (2007); Rapport 2007 sur les pays les moins avancés, Juillet 2007.

<http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=4314&lang=2>

COOPERAÇÃO PORTUGUESA (2005): **Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa**. Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.

http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf

COOPERAÇÃO PORTUGUESA (2004): **Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**, Relatório de Portugal

<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/ODM/mdgs-Objectivos-2004.pdf>

COOPERAÇÃO PORTUGUESA (1999): **A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI**, Documento de Orientação Estratégica. Instituto da Cooperação Portuguesa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.

http://www.caecplp.org/politicas/portugal/legislacao/cooperacao_portuguesa.pdf

FREEDOM HOUSE (2007); **Freedom in Sub-Saharan Africa 2007: A Survey of Political Rights and Civil Liberties**, Jul.

2007. http://www.freedomhouse.org/uploads/special_report/57.pdf

GAT (2007): **Strategy for Cape Verde's Graduation from the LDCs List**. GAT Meeting, Praia, 12 June 2007

Governo de Cabo Verde (2006); **Linhas Gerais do Programa de Reforma do Estado**; Unidade de Coordenação da Reforma do Estado, Chefia do Governo. <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/CaboVerde/reformaestado.pdf>

IPAD: **Memorandos sobre a Cooperação Portugal-Cabo Verde**, Agosto 2007, Dez.2006, Abril 2006, Nov.2005.

IPAD (2007): **Relatório de Missão de Acompanhamento do Projecto de Cooperação Técnico-Policial com Cabo Verde para 2007**; 06 de Agosto de 2007

IPAD (2007): **Relatório de acompanhamento de Missão Técnica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social de Portugal a Cabo Verde**; 06 de Junho de 2007

IPAD (2007); **Distribuição da APD Portuguesa 2002-2006**; Quadros Finais

IPAD (2007); **Apoio a Projectos de ONGD em Cabo Verde, 2002-2006**

IPAD (2007); **Intervenções da Cooperação Portuguesa na Cidade do Mindelo ao nível do Ordenamento do Território e da Recuperação do Património Histórico-Cultural**; Apointamento, Janeiro de 2007

IPAD (2006); **Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação de Portugal-Moçambique (2004-2006)**; Relatório de Avaliação Externa. http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/PIC_MOZ_Texto.pdf

IPAD (2006): **Relatório de Acompanhamento de Projectos de ONGD, Cabo Verde 2006**.

IPAD (2006); **Apoio ao Orçamento de Estado: Cabo Verde**; PFP/DCG, Mimeo

IPAD (2006): **Estratégia da Cooperação Portuguesa, Operacionalização**
<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/OperacioEstrategia.pdf>

IPAD (2006): **Plano Anual de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2007**.
http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/PAC_PCV2007.pdf

IPAD (2006): **Avaliação da Política de Bolsas do IPAD (1995-2003)**.
http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=333&Itemid=280#bolsa_p

IPAD (2005): **Plano Anual de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2006**.

IPAD (2005): **Relatório da Reunião de Acompanhamento do PAC 2005**. Praia, 11 a 15 de Abril de 2005.

IPAD (2005): **Balanço da Execução do PAC 2005 e Início da Preparação do PAC 2006**. Relatório da Missão a Cabo Verde.

IPAD (2004): **Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2005-2007**. Lisboa, 2004
<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/PIC2005-2007CBV.pdf>

IPAD (2004): **Plano Anual de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2005**.

IPAD (2003): **Relatório da Missão a Cabo Verde para preparação do PAC 2004**.

IPAD (2003): **Reunião de Consulta com os Parceiros de Desenvolvimento de Cabo Verde**. Praia, 29 e 30 de Abril de 2003. Apointamento n.º17/BILI/CV/03

IPAD (2003); **Cooperação Portugal-Cabo Verde no domínio do Ensino Superior, desenvolvida no âmbito do Acordo Assinado em 1997**; Relatório de Avaliação.

<http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/sumexecenssupcabo Verde1.pdf>

IPAD (2003): **Plano Anual de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2004**.

IPAD (2002): **Plano Anual de Cooperação Portugal-Cabo Verde 2003**.

IPAD; **Avaliação da Intervenção da CIC-Portugal na República de Cabo Verde em Projectos no Sector da Saúde Co-financiados pela Cooperação Portuguesa** (1996-1999).

http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Avaliacao/CaboVerde_CIC.pdf

ICP (2002): **Cooperação Portugal / Cabo Verde 2002-2004**. Instituto da Cooperação Portuguesa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa

Ministério das Finanças de Cabo Verde (2007); **Relatório Técnico da Avaliação Global 2005-07**, DGP do MF, Abril de 2007

Ministério das Finanças (2007): **Termos de Referência para o Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas entre Portugal e Cabo Verde 2008-2011**.

Ministério das Finanças; **Cooperação Financeira e Técnica com Cabo Verde**, Mimeo

Ministério da Justiça (2007); **Síntese da Cooperação com Cabo Verde na área da Justiça**. Mimeo. Gabinete de Relações Internacionais, 30 de Setembro de 2007.

MTSS; Programa de Cooperação entre o MTSS de Portugal e o Ministério da Qualificação e Emprego da República de Cabo Verde para o período de 8 de Março de 2006 a 31 de Dezembro de 2007

http://www.dgeep.mtss.gov.pt/cooperacao/bilateral/cabo_verde_2007.php

MTSS; Programa de Cooperação entre o MTSS de Portugal e o Ministério do Trabalho, Família e Solidariedade da República de Cabo Verde para o triénio 2005-2007

http://www.dgeep.mtss.gov.pt/cooperacao/bilateral/cabo_verde_2005_2007.php

Plataforma das ONG de Cabo Verde (2007): **Guia das ONGs de Cabo Verde**.

PNUD (2004): **Novas Tecnologias da Informação e da Comunicação e a Transformação de Cabo Verde**. Relatório Nacional sobre o Desenvolvimento Humano, PNUD.

República de Cabo Verde (2007): **Relatório dos Progressos Realizados para Atingir os ODM: Foco Municipal**. Relatório 2006, Cabo Verde e Nações Unidas, Maio 2007.

República de Cabo Verde (2007): **DECRP I: Relatório Técnico da Avaliação Global 2005-7**. Ministério das Finanças e Administração Pública, Direcção Geral de Planeamento, Abril 2007.

República de Cabo Verde (2004): **Documento de Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (DECRP) 2005-2007**, Ministério das Finanças e do Planeamento, Setembro de 2004 (edição revista).

República de Cabo Verde (2001); **As Grandes Opções do Plano 2002-2005 e Plano Nacional de Desenvolvimento 2002-2005**, República de Cabo Verde – Conselho de Ministros.

http://www.governo.cv/index.php?option=com_docman&task=doc_view&qid=5&Itemid=86

TRANSPARENCY INTERNACIONAL (2007): Global Corruption Report 2007. <http://www.transparency.org/publications/gcr>

UAM (2007): **Conjuntura Macroeconómica de Cabo Verde**, (Relatório 2007/1 de 2), Unidade de Acompanhamento Macroeconómico, Acordo de Cooperação Cambial Portugal-Cabo Verde, Março de 2007.

UN (2007): **Briefing Note on “Delivering as One UN” Initiative in Cape Verde**. Mimeo

UN (2007): **Financiamentos da Cooperação Portuguesa às Nações Unidas**. Mimeo, Escritório das NU em Cabo Verde.

UNDP (2007): **Human Development Report 2007**. <http://hdr.undp.org/hdr2007/>

WORLD BANK (2007): **Doing Business 2008**. <http://www.doingbusiness.org/>

Outras fontes:

Fichas de Projecto, IPAD

Pontos de Situação, Embaixada de Portugal na Praia, Gabinete do Embaixador

Quadros de Execução, Pontos de Situação e Distribuição dos Projectos, Mimeo, IPAD, 2005, 2006, 2007

Outros dados gerais: www.governo.cv

Localização de Cabo Verde



Contactos da Equipa de Avaliação

Fernando Jorge Cardoso
Cardoso.fj@gmail.com

Patrícia Magalhães Ferreira
yetipmf@gmail.com

Jaime Lourenço
Jaime.lourenco@netcabo.pt