

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

Sumário Executivo

Avaliadores:
Fernando Jorge Cardoso
Jaime Lourenço
Patrícia Magalhães Ferreira

IPAD

Dezembro de 2007

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 cabo-verdianos: 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 infra-estruturas 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 cabo-verdianas) e à abertura de novas linhas de financiamento a Cabo Verde para infra-estruturas 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 cabo-verdiana (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 (3ª 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-verdiana, 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-verdiano 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 cabo-verdianas 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 cabo-verdianas, 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, registe-se ainda a realização de reuniões técnicas regulares na área técnico-policia 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 cabo-verdiana, 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 constrangimentos 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 cabo-verdiana 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 cabo-verdianas (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 cabo-verdianas;
- Reforçar a participação da sociedade civil portuguesa e cabo-verdiana 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 cabo-verdianos; 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 cabo-verdiano.

Na *Capacitação Institucional*: dar continuidade às acções de capacitação, promovendo a participação e apropriação das mesmas pelos cabo-verdianos (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 cabo-verdiano.