

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS – ISCTE-IUL

**RELATÓRIO FINAL DA AVALIAÇÃO DO PROGRAMA INDICATIVO
DE COOPERAÇÃO PORTUGAL-MOÇAMBIQUE (2007-2010)**
Sumário Executivo

Outubro de 2010



IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento, I.P.

Título: Avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique (2007-2010)

Entidade contratante: Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, IP

Entidade executora: Centro de Estudos Africanos – ISCTE-IUL

Avenida das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa, Portugal

Equipa de avaliação: Cristina Udelsmann Rodrigues, Ana Bénard da Costa, Ana Larcher Carvalho, Diogo Brito de Mesquita (CEA-ISCTE-IUL); Isabel Casimiro (Cruzeiro do Sul, Maputo).

Outubro de 2010

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação do Programa Indicativo de Cooperação Portugal-Moçambique 2007-2010¹ foi promovida pelo IPAD e levada a cabo por uma equipa externa, no último ano de execução do Programa. Os objectivos principais foram conhecer o desempenho da Cooperação Portuguesa em Moçambique, apreciando a relevância, lógica e coerência bem como os resultados alcançados. A avaliação pretende dar aos governos português e moçambicano uma base para decidir sobre possíveis mudanças na sua estratégia de cooperação. Centra-se, portanto, na identificação de lições aprendidas e na formulação de um conjunto de recomendações para a preparação do novo programa de cooperação.

Contexto

Moçambique transformou-se nas últimas décadas apresentando taxas de crescimento económico positivas e sustentadas ao longo de vários anos, assim como progressos na redução da pobreza sem que, no entanto, o país se encontre fora do conjunto dos países mais pobres do mundo. No entanto, esta tendência para a redução da pobreza verificada entre 1996 e 2003, pode estar a inverter-se como apontam os dados preliminares do último inquérito (2008/9). Alguns factores importantes continuam a contribuir para a dificuldade de se atingirem as metas propostas pelos ODM, como sejam os desastres naturais e a prevalência do HIV-Sida e da malária. Prevê-se que o próximo PARPA (2011-2014) se aproxime mais do Plano Quinquenal do Governo moçambicano, dando um maior enfoque ao crescimento económico como base de sustentação do desenvolvimento.

O Governo moçambicano assenta a sua estratégia de combate à pobreza no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (estando correntemente em vigor o PARPA II, 2006-2010), que estabelece como áreas prioritárias de actuação a Governança, o Capital Humano e o Desenvolvimento Económico. Moçambique tornou-se extremamente dependente da ajuda internacional que é atribuída essencialmente, desde 2004, através do Apoio Programático e que actualmente representa 90% do total do apoio internacional recebido pelo país. Portugal participa na Parceria de Apoio Programático (PAP), estando os montantes disponibilizados para este apoio incluídos no PIC.

A Cooperação entre Portugal e Moçambique, no período em análise, está enquadrada pelo Programa Indicativo de Cooperação (PIC) 2007-2009, que é o documento de orientação da cooperação com Moçambique. Este documento orienta-se, para além de outros, pela *Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa* (2005) e alinha-se ao PARPA moçambicano, tendo inclusivamente sido estendido até 2010 de forma a coincidir com o período de vigência do documento moçambicano.

O objectivo global do PIC é contribuir para a redução da pobreza, através de uma abordagem de médio-prazo, e para o atingir foram definidos três objectivos (1) apoiar o processo de boa governação e de reforço das capacidades institucionais, (2) contribuir para a melhoria do sistema de ensino, e (3) apoiar a descentralização através do desenvolvimento sócio-comunitário e do *cluster* de cooperação.

A CP é consubstanciada em projectos que se inserem em Eixos e Área de Intervenção. No planeamento, financiamento e execução destes projectos estão envolvidos, além do IPAD, órgão coordenador, ministérios e outros organismos públicos, universidades e ONG e outros doadores multilaterais.

Um dos aspectos importantes deste PIC foi o aumento da participação de Portugal no Apoio Programático e a consolidação da área de intervenção Cluster da Ilha de Moçambique. Do ponto de vista geográfico, o PIC apostou numa concentração em três províncias – Maputo, Sofala e Nampula. Foram definidos três eixos de actuação principais: Eixo I – Capacitação Institucional, que tem como objectivo apoiar o reforço das instituições governamentais moçambicanas com vista à consolidação do Estado, através da formação de recursos humanos e da capacitação das instituições; Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, que tem como objectivo contribuir para o desenvolvimento económico e a melhoria das condições de vida das populações; e o Eixo III – Cluster

¹ Inicialmente estabelecido para o período 2007-2009, o programa – bem como o período da sua avaliação – foi estendido até 2010, pelo que as referências neste documento serão ao período 2007-2010.

Ilha de Moçambique, que se baseia na existência de um conjunto de projectos executados por diferentes instituições numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum.

O PIC integra 70 projectos, estando a maior parte deles inscritos no Eixo II. O PIC teve um montante financeiro indicativo para o período 2007-2009 de 42 milhões de Euros distribuídos pelos três eixos prioritários de acordo com a seguinte orçamentação: Eixo I (30%); Eixo II (60%); Eixo III (10%). De 2007 a 2009 foram utilizados 36,8 milhões de Euros. Incluindo o ano de 2010, a estimativa é que o valor total se aproxime dos 50 milhões de Euros.

Resultados

Relevância: A avaliação pretendeu perceber em que medida o PIC responde às necessidades dos mais pobres, se é consistente com as prioridades dos governos moçambicano e português e com as políticas europeias. Relativamente a este critério, a avaliação concluiu que o PIC é cada vez mais um documento alinhado às políticas e prioridades moçambicanas, às orientações da Cooperação Portuguesa (nomeadamente com a *Visão Estratégica*) e às europeias em matéria de cooperação. Para que a estratégia respondesse às necessidades dos mais pobres, o PIC foi alinhado com o PARPA, havendo, contudo, alguns projectos específicos que não se enquadram totalmente com as grandes orientações do PIC e com os sectores prioritários definidos em cada eixo. Embora com excepções pontuais, o documento PIC, bem como os projectos, são discutidos e reavaliados por Portugal e por Moçambique, o que contribui para uma melhor adequação dos mesmos.

Eficácia: Através deste critério, a avaliação analisou em que medida os resultados do programa foram atingidos e em que medida estes resultados permitiram atingir os objectivos pretendidos. Exceptuando os dados da execução financeira, que dão indicação de taxas geralmente positivas, mais elevadas que no PIC anterior, os projectos não produzem dados comparáveis e em número suficiente, que relacionem os objectivos dos projectos à execução de actividades. Baseando-se nos estudos de caso (22 projectos), a avaliação coloca em destaque a diversidade de resultados alcançados pelos diferentes projectos, havendo alguns casos em que os resultados não foram os esperados e outros em que os resultados que excederam as expectativas. Como factores de sucesso para o cumprimento dos objectivos destacam-se um engajamento de longo prazo baseado em relações de confiança e a presença de alguns representantes da parte portuguesa no terreno; a existência reconhecida de relações bilaterais próximas entre ministérios homólogos e de contactos pessoais estreitos e a integração dos projectos nas políticas e planos sectoriais governamentais. De entre os constrangimentos, salienta-se a dispersão, que se continua a verificar, em termos de áreas e de tipos de projectos, afectando os impactos que resultados podem ter. Por outro lado, as relações institucionais entre os actores portugueses da CP não são fortes, havendo pouca partilha de informação e pouca reflexão conjunta. Finalmente, há que destacar que os projectos da CP são menos avultados em termos financeiros em relação aos dos outros doadores.

A dificuldade de aferir os resultados da cooperação com Moçambique está directamente relacionada com os fracos sistemas de seguimento e avaliação existentes. Apesar de os relatórios anuais dos projectos darem conta do progresso em relação aos resultados, estes não estão compilados de forma a dar uma visão geral do cumprimento das actividades dos vários projectos. Outro problema diz respeito à definição dos objectivos que é pouco clara na Matriz de Intervenção do PIC. São evidentes, no entanto, os progressos feitos em relação ao último ciclo programático e, nomeadamente, a introdução de normas para a apresentação de projectos, que melhorou a informação disponível sobre os objectivos esperados. Há, contudo, ainda projectos que não seguem estas normas e que não têm objectivos e indicadores bem definidos.

Eficiência: A avaliação deste critério prende-se com a análise dos recursos e dos instrumentos mobilizados para a cooperação. Entre 2007 e 2010 fizeram-se esforços em termos da realocação de recursos, reestruturação dos eixos de intervenção da cooperação e do desenvolvimento de instrumentos de gestão e apoio às actividades. Contudo, a dispersão de responsabilidades por diversas áreas no próprio IPAD e a necessidade de assegurar a presença de mais técnicos no terreno que possam monitorizar mais de perto as actividades e participar mais nas reuniões do Apoio ao Orçamento, constituem limitações em termos dos recursos humanos. O número de projectos bem como a sua diversidade faz com que os técnicos sejam responsáveis por áreas muito diversas com questões

também elas dispersas. Portugal, por outro lado, ainda tem pouca capacidade de mobilização de recursos financeiros, sendo um dos doadores mais fracos quer no Apoio ao Orçamento quer ao nível dos projectos. A concentração em áreas-chave como a Educação e a Capacitação Institucional permitiram gerir melhor os recursos limitados. Ao nível dos instrumentos foi feito um grande esforço de criação de mecanismos de gestão da cooperação e das actividades. Contudo, eles não são ainda suficientemente claros e carecem de uma maior divulgação entre os detentores de interesse.

Impacto: A avaliação pretendeu dar conta dos impactos registados na sociedade moçambicana. A avaliação dos impactos da CP é dificultada por não existirem dados agregados sobre os resultados e impactos dos vários projectos. Nem a nível dos projectos nem a nível global se foram recolhendo informações sobre as transformações que a CP estava a originar em Moçambique, excepto no âmbito da Parceria de Apoio Programático. No entanto, embora parcial, a informação permite identificar alguns impactos positivos da CP em Moçambique. Em relação ao objectivo global do PIC (contribuir para a redução da pobreza), pode-se dizer que houve progressos em Moçambique ao nível de vários indicadores, atestados por inquéritos recentes, embora estes não tenham sido tantos como os projectados pelo governo e se verifique uma tendência para o aumento das disparidades sociais. As tensões que se verificaram desde 2009 ao nível da Parceria de Apoio Programático entre doadores e governo, devidas às críticas relativamente a certos aspectos da governação política e económica moçambicana, também questionam de certa forma os progressos feitos pelo país.

A investigação de terreno e a análise dos estudos de casos permitiu identificar, a nível de projectos, impactos positivos. Estes são mais evidentes nos casos de projectos que concentram maiores recursos financeiros e que se estendem já por um período considerável de tempo. Por exemplo no caso da Cooperação Técnico-Policial, a escala dos resultados permite inferir que o programa contribuiu para mudanças na organização das instituições, com a adopção de procedimentos diferentes ou contribuindo para a criação de novas unidades. No sector da Educação, os projectos contribuíram para a melhoria da formação. Em relação ao projecto do Ensino Técnico-profissional reconhece-se que há uma evolução positiva das taxas das conclusões dos cursos, uma valorização das aprendizagens, maior qualidade na formação e procura dos técnicos formados. A cooperação inter-universitária levou à qualificação de um corpo docente em diversas áreas chave para Moçambique, permitindo às universidades moçambicanas conduzir as formações com progressiva autonomia. Em relação à cultura destaca-se um impacto positivo dos centros culturais que atraem um número relevante de públicos, tendo efeitos multiplicadores na vida cultural. Nos projectos de desenvolvimento integrado foram detectados impactos positivos, quer em termos da adesão das populações, quer em termos de sensibilização para as questões ambientais

Sustentabilidade: a avaliação pretendeu analisar as medidas tomadas de forma a garantir a sustentabilidade das acções, a adequação das metodologias e tecnologias à apropriação por parte dos actores moçambicanos e o desenvolvimento de capacidades locais. Embora se esteja longe da procurada sustentabilidade financeira, têm sido introduzidos ao nível da concepção dos projectos vários instrumentos com vista à apropriação e desenvolvimento de capacidades. Nos projectos nas áreas da capacitação, educação e formação, são amplamente reconhecidas as possibilidades criadas de replicação dos resultados, a longo prazo, enquanto em projectos de menor duração destaca-se um menor potencial para a sua sustentabilidade.

Coordenação e complementaridade: a análise da cooperação e complementaridade centrou-se nos diversos agentes da CP e na articulação com as acções de outros doadores, nomeadamente da UE. As principais constatações centram-se sobre a diversidade dos actores da Cooperação Portuguesa e a difícil articulação dos seus esforços, destacando-se a aplicação irregular das determinações legais que atribuem ao IPAD um papel vinculativo em matéria de decisões sobre a CP e o desenvolvimento dos mecanismos de divulgação, informação e comunicação.

Recomendações-chave

As principais recomendações vão no sentido de (1) Melhorar os instrumentos de planeamento da CP, (2) Aumentar a coordenação entre os actores, (3) Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação, (4) Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre a cooperação internacional, e (5) Melhorar aspectos organizativos.

(1) Melhorar os instrumentos de planeamento da CP

Para a elaboração do novo PIC, recomenda-se uma análise profunda dos novos desafios para Moçambique em termos de desenvolvimento, dando especial atenção aos dados mais recentes relativamente à pobreza no país e às prioridades estabelecidas pelo governo moçambicano. Recomenda-se que sejam feitas alterações qualitativas ao próprio documento de modo a orientar melhor a definição de projectos e os resultados esperados.

Recomenda-se ainda a elaboração de vários documentos, complementares ao PIC, que forneçam, aos intervenientes na CP, orientações para a identificação, elaboração e implementação dos projectos. Entre estes recomenda-se a elaboração de “planos de pormenor” que detalhem as necessidades de um determinado sector ou área geográfica em Moçambique assim como outros documentos orientadores e políticas sectoriais que permitam um melhor planeamento dos projectos.

Para assegurar a coerência das políticas, recomenda-se haja coordenação com o IPAD quanto às Linhas de Crédito e selecção de projectos. Recomenda-se ainda que se levem a cabo estudos sobre os potenciais impactos das linhas de crédito a nível económico e social, tendo em conta os avultados montantes envolvidos.

(2) Aumentar a coordenação entre actores

A primeira das recomendações vai no sentido do aumento da coordenação entre os actores da CP através do fortalecimento do papel coordenador do IPAD. Recomenda-se antes de mais a aplicação dos instrumentos legais (que estipulam a necessidade de parecer prévio vinculativo do IPAD) e o reforço dos mecanismos para assegurar que o IPAD possa cumprir a sua missão de coordenador. É internacionalmente reconhecido que só uma acção coordenada pode assegurar os impactos positivos de projectos de desenvolvimento. Esta recomendação vai também para os vários intervenientes na CP para que façam um sentido de reforçar os esforços de coordenação com o IPAD.

Por outro lado, recomenda-se o estabelecimento de mecanismos de planeamento e avaliação conjunto do PIC para que se crie um processo verdadeiramente inclusivo que possa potenciar a contribuição de cada uma das entidades que participam na execução da política portuguesa de cooperação. Este processo pode ser facilitado pelo estabelecimento de subgrupos organizados por área de intervenção que permitissem um debate mais focado sobre problemáticas comuns, a criação de sinergias e a elaboração de estratégias comuns.

Em relação aos parceiros moçambicanos, e dado o número elevado de projectos da CP, recomenda-se seja disponibilizada informação, de forma agregada, aos ministérios sectoriais sobre as actividades da CP em Moçambique. Esta recomendação é sobretudo válida na área da Educação. Devem ainda ser articulados os esforços com os dos outros doadores, através de um mapeamento detalhado dos doadores e políticas e do aumento da participação portuguesa nas estruturas da Cooperação Internacional, não tanto em termos financeiros mas em termos da valorização do trabalho aí desenvolvido e do cumprimento atempado dos compromissos assumidos em termos de desembolsos.

(3) Melhorar o sistema de acompanhamento e avaliação

Recomenda-se a melhoria do sistema de acompanhamento e avaliação que é actualmente constituído por várias componentes que não se articulam entre si de modo a permitir que se vá recolhendo e analisando informação sobre os projectos da CP. Neste momento, estas componentes ainda não existem todas e como tal, o conjunto de recomendações que aqui se fazem vão no sentido de desenvolver cada uma destas componentes para permitir a construção de um sistema de acompanhamento completo. Deve por isso ser melhorada a Matriz de Intervenção do PIC, introduzindo uma definição clara dos objectivos dos eixos estratégicos e das áreas prioritárias de intervenção e respectivos indicadores. O PIC deverá também indicar as metas a atingir e estabelecer os indicadores de objectivos. Recomenda-se que esta matriz defina quem recolhe a informação sobre os indicadores, que fontes são usadas e em que momento isto é feito. Salienta-se que deve ser elaborado um “Quadro Lógico” (ou instrumento semelhante) para todos os projectos, em harmonia com a Matriz de Intervenção do PIC de modo que os seus objectivos contribuam para os objectivos da área de intervenção, do eixo e do PIC (*planeamento em cascata*).

No entanto, recomenda-se que haja um equilíbrio entre o acompanhamento e a execução sem prejuízo da eficácia: uma medição demasiado exigente pode resultar num aumento da burocracia, contribuindo para uma subordinação dos objectivos da cooperação ao cumprimento dos requisitos de avaliação e prestação de contas. O que se pretende é uma sistema ligeiro, adaptado às realidades do terreno, baseado em indicadores qualitativos, que permita ir recolhendo informações que permitirão avaliar o impacto dos projectos.

Recomenda-se ainda que os processos de acompanhamento (*reviews*, missões, ou outros) sejam documentados, de forma a fornecer informações para a avaliação. Recomenda-se que a informação produzida seja sistematizada, analisada e organizada, envolvendo a participação de todos os organismos implicados na CP em Moçambique.

Por fim, recomenda-se a avaliação de projectos específicos em relação aos quais tenham sido identificados constrangimentos.

(4) Melhorar a comunicação dos resultados e a reflexão sobre a cooperação internacional

Deve ser definida uma política de comunicação para prestação de contas “publish what you fund”, identificando as boas práticas da CP, seguindo os mesmos princípios da avaliação, isto é, criando sistemas equilibrados que não comprometam a eficácia. Isto implica melhorias em termos do site do IPAD, a produção de relatórios e a sua divulgação (sobretudo os relativos às avaliações), e uma estratégia de comunicação mais activa, potenciando mecanismos já existentes como *Os Dias do Desenvolvimento*.

Outra recomendação vai no sentido de aumentar o diálogo entre intervenientes, a reflexão e a investigação sobre a cooperação portuguesa tendo por base a experiências valiosas da prática da cooperação com Moçambique nomeadamente em relação ao apoio orçamental, à abordagem por projectos, à eficácia da ajuda, à divisão do trabalho, entre outras.

(5) Melhorar aspectos organizativos

Recomenda-se que, na elaboração do novo PIC que sejam tidas em conta as conclusões dos trabalhos da *task force* em Moçambique sobre divisão do trabalho e da política da ajuda do Governo de Moçambique. No sentido de aumentar a concentração sectorial, recomenda-se um esforço no sentido de uma redefinição dos eixos e uma diminuição das áreas de intervenção. Isto facilitaria também a coordenação entre actores dentro de uma mesma área. Recomenda-se que se analisem também outros mecanismos de concentração, como a cooperação delegada e que haja uma participação de Portugal nos esforços de coordenação da assistência técnica a nível do G19.

Em termos de recursos humanos, recomenda-se o reforço dos recursos humanos no terreno, assegurando simultaneamente a sua maior autonomia. Esta recomendação passa por uma maior aposta na presença de responsáveis e técnicos no terreno e por uma maior autonomia em termos de decisão sobre os projectos, processos e implementação dos sistemas de avaliação e seguimento. Deve estar assegurada uma maior capacidade de actuação e/ou reformulação expedita de certas características destes, tendo em conta a sua proximidade e possibilidades de acompanhamento que os técnicos têm no terreno.

As recomendações vão também no sentido de uma melhor articulação entre os diferentes responsáveis no IPAD que lidam com a cooperação com Moçambique – distribuição geográfica (por países), sectorial (bolsas) ou por tipo de actor da cooperação – estimulando ao mesmo tempo a criação de sistemas de partilha de informação que permitam detectar duplicações de acções ou potencializar, através da sua agregação, resultados dispersos por projectos específicos. O mapeamento das acções, bem como dos seus resultados e a partilha interna desta informação compilada (e sua actualização constante) possibilitariam uma visão mais clara quer dos projectos em curso quer das respectivas áreas responsáveis.

Ao nível dos procedimentos para elaboração de projectos, financiamento e execução, recomenda-se uma publicação mais clara das regras e calendário de apresentação de projectos, bem como informação relativa aos projectos levados a cabo pelos diversos ministérios. Isto requer uma reformulação do site do IPAD.

Por outro lado, recomenda-se que sejam feitos maiores esforços de passagem da gestão dos financiamentos para as instituições moçambicanas, continuando com o Apoio ao Orçamento e Fundos Comuns tendo em conta as vantagens reconhecidas deste tipo de apoio em termos de eficiência e de sustentabilidade. Ainda dentro de uma lógica de transferência de competências e capacidades, salienta-se a necessidade de as instituições parceiras moçambicanas disponibilizarem técnicos qualificados para trabalharem directamente com técnicos da CP.