



COOPERAÇÃO
PORTUGUESA

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento



**AVALIAÇÃO CONJUNTA
DO PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO
PORTUGAL – CABO VERDE
(2008-2011)**



Equipa de Avaliação:

Maria Manuela Afonso (IPAD/GAAI)

Maria João Magalhães (IPAD/GAAI)

Gracinda Fortes (DNAPEC/MIREX)

Elias Andrade (Embaixada de CV em Lisboa)

Filomena Lopes (Embaixada de CV em Lisboa)

Janeiro 2012

Agradecimentos

Os autores agradecem o contributo dado por todos os interlocutores, cabo-verdianos e portugueses, envolvidos no processo de avaliação. A sua abertura, disponibilidade e espírito de diálogo foram determinantes para a realização da avaliação.

A Equipa de Avaliação agradece igualmente aos Serviços de Cooperação da Embaixada de Portugal na Praia (Eng. Antonio Machado e Dra. Irina Pais) o valioso apoio dado aquando da deslocação a Cabo Verde.

O conteúdo, análises, conclusões e recomendações expressos neste documento são única e exclusivamente da responsabilidade da equipa de avaliação e não traduzem necessariamente a posição do IPAD ou do MIREX.

Índice

Siglas e Acrónimos	iii
Sumário Executivo	v
Introdução	1
1. Objetivos e Metodologia	3
2. Contexto	5
2.1. Contexto Nacional.....	5
2.2. O papel da Ajuda ao Desenvolvimento	10
3. A Ajuda Portuguesa	15
3.1. Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento.....	15
3.2. O Programa Indicativo de Cooperação	16
4. Implementação, Gestão e Acompanhamento do PIC	19
4.1. Implementação	19
4.2. Modelo de Gestão e Acompanhamento	20
5. Questões da Avaliação	23
6. Conclusões e Recomendações	55
6.1. Conclusões e Lições Aprendidas	55
6.2. Recomendações	58

Siglas e Acrónimos

ACC – Acordo de Cooperação Cambial
ADEI – Agência para o Desenvolvimento Empresarial e Inovação
AMA – Agência para a Modernização Administrativa
AO – Apoio ao Orçamento
APD – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAfD – Banco Africano de Desenvolvimento
BM – Banco Mundial
CAD – Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (OCDE)
CAMPO – Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem
CCP – Centro Cultural Português
CCV – Centro Comum de Vistos
CE – Comissão Europeia
CEJ – Centro de Estudos Judiciários
CENTROP – Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento
CGI – Direção de Serviços de Cooperação Geográfica I
CIC – Comissão Interministerial para a Cooperação
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CTM – Cooperação Técnico-Militar
CTP – Cooperação Técnico-Policial
CV – Cabo Verde
CVE – Escudos Cabo-verdianos
DAF – Divisão de África
DCG – Divisão de Coordenação Geográfica
DECRP – Documento de Estratégia para o Crescimento e Redução da Pobreza
DG – Direção-Geral
DGAI – Direção-Geral de Administração Interna
DGEBS – Direção-Geral do Ensino Básico e Secundário
DGES – Direção-Geral do Ensino Superior
DGMAI – Direção-Geral do Ministério da Administração Interna
DGPDN – Direção-Geral de Política de Defesa Nacional
DGPJ – Direção-Geral da Política de Justiça
DGPOG – Direção-Geral de Planeamento, Orçamento e Gestão
DGSPRS – Direção-Geral dos Serviços Penitenciários e de Reinserção Social
DGSS – Direção-Geral da Solidariedade Social
DIAS – Diáspora para o Desenvolvimento de Cabo Verde
DNA – Diretora Nacional Adjunta
DNAPEC – Direção Nacional de Assuntos Políticos e de Cooperação
DPP – Divisão de Planeamento e Programação
DSP – Direção de Serviço de Planeamento
ECRP – Estratégia para o Crescimento e Redução da Pobreza
EM – Estado-Membro
FIVA – Fundo de Integração na Vida Activa
FMI – Fundo Monetário Internacional
GAAI – Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna
GAO – Grupo de Apoio ao Orçamento
GAT – Grupo de Apoio à Transição
GPD – Grupo de Parceiros do Desenvolvimento
GPEARI – Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais
ICCA – Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente
IDA/AID – Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA em inglês, do Banco Mundial)
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGF – Inspeção-Geral de Finanças
INIDA – Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário
IPAD – Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

M€ – Milhões de Euros
MAI – Ministério da Administração Interna
MCC – Millennium Challenge Corporation
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MEE – Ministério da Economia e do Emprego
MEES – Ministério da Educação e Ensino Superior
MESCI – Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação
MFAP – Ministério das Finanças e da Administração Pública
MFP – Ministério das Finanças e do Planeamento
MIREX – Ministério das Relações Exteriores
MJ – Ministério da Justiça
MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros
MSSS – Ministério da Solidariedade e da Segurança Social
MTSS – Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
MUSD – Milhões de Dólares Norte-americanos
NOSI – Núcleo Operacional da Sociedade de Informação
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milénio
OIM – Organização Internacional das Migrações
OL – Oficial de Ligação
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONGD – Organizações Não-Governamentais de Desenvolvimento
ONU – Organização das Nações Unidas
PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PED – País em Desenvolvimento
PEMFAR – Public Expenditure Management and Financial Accountability Review
PESI – Programa Estratégico da Sociedade de Informação
PIB – Produto Interno Bruto
PIC – Programa Indicativo de Cooperação
PICATFin – Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas
PJ – Polícia Judiciária
PMA – País Menos Avançado
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRM – País de Rendimento Médio
PSI – Policy Support Instrument
PT – Portugal
RNB – Rendimento Nacional Bruto
SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
TdR – Termos de Referência
UE – União Europeia
Uni-CV – Universidade de Cabo Verde
USD – Dólares Norte-americanos

Sumário Executivo

Introdução

A presente avaliação é um exercício conjunto realizado pelo GAAI/IPAD, pela DNAPEC/MIREX de Cabo Verde e pela Embaixada de Cabo Verde em Lisboa.

Tal como é referido nos TdR, os objetivos da avaliação são:

- Apreciar a coerência do PIC e sua consistência com a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (ECRP) de Cabo Verde;
- Apreciar o grau de cumprimento dos resultados esperados;
- Identificar eventuais ajustamentos dos projetos, tendo em atenção os resultados e os efeitos pretendidos;
- Analisar o contributo da Cooperação Portuguesa para o reforço de capacidades, tendo em atenção a sustentabilidade dos projetos e programas;
- Identificar constrangimentos e propor formas de os superar no quadro da elaboração do novo ciclo de programação.

Limitações da avaliação

Os constrangimentos da avaliação prenderam-se, fundamentalmente, com questões metodológicas. Por um lado, relacionadas com a dificuldade de implementar os questionários a toda a população selecionada e a impossibilidade de realizar as duas sessões de *focus group* no sector da segurança, inicialmente previstas pela Equipa de Avaliação. Por outro lado, o momento em que se realizou a avaliação (durante o último ano de vigência do PIC) dificultou a análise dos efeitos, os quais só são perceptíveis após a conclusão do programa. Acresce que a análise dos efeitos ao nível macro ficou limitada pela natureza do documento do PIC, que não foi concebido com a identificação de metas e indicadores de *outcomes*. Assim, este exercício traduziu-se numa avaliação das intervenções identificadas com base nos TdR e na análise do processo de elaboração e implementação do PIC. Em suma, foi uma avaliação mais

formativa que sumativa. É, ainda, de referir limitações na abordagem da questão 5.8, por insuficiência da informação recolhida pela Equipa de Avaliação.

Resultados

O PIC que agora termina (2008-2011) foi alinhado com o DECRP II, apresentando melhorias em relação ao PIC anterior principalmente no que diz respeito à afetação dos recursos disponíveis, à reestruturação dos eixos e áreas prioritárias e ao desenvolvimento de instrumentos de gestão e apoio às atividades de cooperação. Introduziu modalidades e instrumentos inovadores, nomeadamente, o apoio ao orçamento, a abordagem bi-multi e o cluster.

O **IPAD** evidenciou dificuldades na coordenação da implementação do PIC, quer pelo carácter muito descentralizado da Cooperação Portuguesa, quer principalmente pela ausência de um **sistema de informação**.

Foram identificadas algumas lacunas aquando da preparação do PIC, nomeadamente, a ausência de *baseline* e metas em termos de *outcomes*, o que dificultou o processo de avaliação. O envolvimento dos ministérios sectoriais foi, na maior parte dos casos, diminuto, traduzindo-se, sobretudo, no fornecimento de informação. Há, assim, um longo caminho a percorrer em matéria de coordenação e articulação entre os atores da Cooperação Portuguesa, de reporte, de partilha de informação e de uma gestão e acompanhamento centrados nos resultados.

O carácter descentralizado da cooperação implica uma forte **liderança** do IPAD, aspeto que precisa de ser melhorado no futuro. Apesar da tentativa de concentração da Ajuda num menor número de áreas de intervenção, na prática continuou a haver uma grande dispersão. Esta dispersão resulta não só do carácter descentralizado da cooperação, mas também do facto de se focalizar na capacitação pessoal e institucional, transversal a toda a Administração.

Ao nível da **coordenação e complementaridade/harmonização** da Ajuda, embora se tenham registado progressos significativos, quando comparados com outros países parceiros, há ainda trabalho

a desenvolver quer entre as duas estruturas coordenadoras (DNAPEC e Ministério das Finanças), quer entre a DNAPEC e os ministérios sectoriais. Da mesma forma, há espaço para melhorias na coordenação entre Portugal e Cabo Verde e entre doadores.

Da resposta às **questões da avaliação** pode concluir-se o seguinte:

Questão 1 – A implementação das intervenções foi, globalmente, consentânea com o PIC. Contudo, a execução não foi coincidente com o inicialmente orçamentado, com o Eixo II a absorver acima de quatro vezes mais que o previsto aquando da assinatura do PIC. Em contrapartida, a taxa de execução do Cluster ficou muito aquém do programado, com uma execução financeira inferior a 10% do previsto.

Questão 2 – Globalmente, pode afirmar-se que o PIC foi **relevante**. A maior parte das intervenções foi considerada útil pelos seus beneficiários e respondeu a prioridades identificadas no DECRP, embora nem sempre com uma abordagem integrada.

Questão 3 – Foi possível observar efeitos sectoriais resultantes dos programas de cooperação. A **eficácia** global do PIC é positiva. A avaliação feita pelos diversos sectores cabo-verdianos foi bastante satisfatória em termos de resultados. As diversas ações e projetos implementados contribuíram para ganhos importantes nos respetivos sectores de intervenção, apesar de nem sempre haver metas bem identificadas nas intervenções da Cooperação Portuguesa.

Em termos de **eficiência**, há espaço para melhorias no futuro. Algumas intervenções registaram atrasos na execução, reflexo de: (i) falhas de coordenação na sede e entre a sede e o terreno; (ii) redução do orçamento na sequência da crise financeira em Portugal; (iii) alguma indisponibilidade de recursos humanos nos ministérios sectoriais portugueses, e (iv) atrasos na execução das intervenções que utilizam os sistemas nacionais.

Apesar dos constrangimentos inerentes à natureza da presente avaliação, foi possível identificar **efeitos** ao nível institucional, resultantes do apoio da Cooperação Portuguesa, nomeadamente ao nível do **desenvolvimento de capacidades**. O sucesso deste apoio foi tanto maior quanto mais clara foi a estratégia de intervenção e os mecanismos de acompanhamento e coordenação foram claros e operacionais. Por

exemplo, quando no terreno existe um responsável pela coordenação das intervenções os resultados tendem a ser melhores. Porém, grande mobilidade de recursos humanos em Cabo Verde pode limitar o desenvolvimento das capacidades institucionais.

Também no apoio ao **desenvolvimento sociocomunitário** se registaram resultados positivos diretos na luta contra a pobreza. Mas, nos mecanismos de gestão deve ser dado um salto qualitativo no sentido de maior responsabilização do parceiro.

Questão 4 – Portugal deu um importante contributo à estruturação e consolidação do **ensino superior** em Cabo Verde. A assessoria ao Ministério e os mestrados apresentaram resultados positivos, enquanto a mobilidade de docentes ficou aquém das expectativas. A ausência de uma visão integrada do apoio a este sector limitou o alcançar de melhores resultados e não promoveu sinergias entre as várias ações e atores.

Questão 5 – A lógica de intervenção de um **Cluster** faz todo o sentido, apresentando grandes potencialidades. Porém, na realidade, em Cabo Verde não foi implementado como tal, não se tendo diferenciando, na prática, da tradicional abordagem projeto.

Questão 6 – As **linhas de crédito** foram muito importantes para apoiar a construção de infraestruturas consideradas indispensáveis para o desenvolvimento de Cabo Verde. Apesar disso, é prematuro identificar efeitos, dado as construções terem terminado recentemente ou ainda estarem em curso.

Questão 7 – A **abordagem bi-multi** pode constituir-se como um importante instrumento de harmonização e diálogo entre doadores. O apoio concedido por esta via contribuiu para aprofundar o diálogo e a harmonização entre os parceiros de Cabo Verde.

Questão 8 – A **gestão de risco** não é explícita na maior parte dos documentos de projeto mas há evidências de alguma preocupação nesta matéria. Deve ser objeto de aprofundamento no futuro, na medida em que cruza com os níveis de apropriação e sustentabilidade.

A preocupação com a **sustentabilidade** é visível em algumas intervenções nomeadamente na capacitação, com a aposta na formação de formadores, no apoio ao

ensino superior e na qualificação do seu corpo docente. Há nesta matéria espaço para melhoria, nomeadamente através de uma maior transferência de responsabilidade da gestão e acompanhamento das intervenções para as autoridades cabo-verdianas.

6.2. Recomendações

Das conclusões e lições aprendidas da presente avaliação, decorre um conjunto de recomendações, identificadas a três níveis:

A. NÍVEL ESTRATÉGICO

1. No próximo Programa de Cooperação com Cabo Verde deve haver uma alteração qualitativa, no sentido de uma programação com objetivos e indicadores de *outcome*, devendo ser definidas metas a alcançar.
2. A programação deve continuar numa base plurianual, alinhada com o documento de estratégia de Cabo Verde.
3. Encontrar uma forma de reduzir a dispersão, no sentido de aumentar a eficácia do apoio ao desenvolvimento.
4. Reforçar a liderança do IPAD na coordenação da cooperação em todas as suas fases, a qual passa necessariamente por: (i) criar um sistema de informação; (ii) fortalecer o papel dos serviços de cooperação no terreno ao nível da capacidade de decisão; e (iii) revitalizar a CIC e o Fórum da Cooperação, colocando-os ao serviço da eficácia do desenvolvimento.
5. No processo de elaboração do próximo PIC deve haver um envolvimento mais ativo e atempado dos diversos atores da Cooperação Portuguesa.
6. Na Cimeira luso-cabo-verdiana, que irá ter lugar em 2012, o futuro da cooperação deve ser pensado estrategicamente, tendo por base o novo PIC, no sentido de explorar novas áreas e conteúdos tendo em atenção o pilar da cooperação empresarial.
7. A DNAPEC deve aprofundar a articulação com todos os sectores, devendo promover reuniões regulares de articulação entre instituições e afinar a comunicação na implementação das intervenções. (DNAPEC + Ministérios sectoriais cabo-verdianos)

8. Cabo Verde deve exercer uma verdadeira liderança na coordenação da Ajuda dos diversos parceiros.

B. NÍVEL OPERACIONAL

9. O sistema de acompanhamento conjunto (Portugal e Cabo Verde) do novo Programa deve ser revisto, devendo a coordenação assumir um papel central. Realizar um encontro anual entre a DNAPEC e o IPAD com o objetivo de fazer o balanço da cooperação desenvolvida e programar o período seguinte.
10. Durante o novo ciclo de cooperação devem ser realizadas reuniões sectoriais com os diversos atores da Cooperação Portuguesa para promover uma maior articulação e dar coerência a todo o apoio. Nesta matéria assumem particular destaque os sectores da educação (ensino superior) e da segurança.
11. A articulação entre a sede e o terreno deve ser melhorada e agilizada. Por exemplo, os documentos estratégicos e orientadores devem ser atempadamente divulgados e os serviços de cooperação junto da Embaixada devem ter acesso à intranet e às pastas partilhadas do IPAD. A partilha de experiências (reunião anual) entre os Adidos da Cooperação e o IPAD assume igualmente grande importância.
12. Os esforços da Cooperação Portuguesa, na área do ensino/língua portuguesa devem ter subjacente o envolvimento das autoridades cabo-verdianas, sob pena de não produzirem os efeitos esperados.
13. Procurar reduzir a mobilidade de quadros para que o apoio ao desenvolvimento de capacidades produza os efeitos desejados. Por exemplo, é necessário fixar quadros na DGES para que a mesma possa desempenhar as suas funções.
14. Face à escassez de recursos, os projetos futuros devem ser definidos com metas precisas a alcançar.
15. Os ministérios sectoriais cabo-verdianos devem, no início de cada ano, enviar à DNAPEC a calendarização das atividades de cooperação e, no final do ano, enviar um relatório sobre a execução, para que a DNAPEC possa exercer convenientemente as suas funções de coordenação.
16. Nas intervenções que utilizam os sistemas nacionais, devem ser agilizados os

mecanismos de gestão e prestação de contas.

C. ÁREAS DE INTERVENÇÃO

17. Portugal deve continuar a apoiar os sectores/áreas em que tem mais-valias: (i) capacitação institucional, (ii) Ensino/formação.
18. Melhorar a articulação das intervenções de desenvolvimento de capacidades, de modo a que sejam implementadas no momento mais adequado, e optar por formação *on-job*.
19. A realização de determinadas ações de formação e assessoria técnica pressupõe a disponibilidade de equipamentos. Nestes casos, deve ser assegurado pelo respetivo programa de cooperação o orçamento necessário para a sua aquisição e disponibilização aos seus destinatários.
20. Incluir a gestão de risco nos documentos de projeto.
21. O cluster, sendo uma modalidade de Ajuda com muitas potencialidades, a manter-se, deve ser revisto ao nível da sua gestão, coordenação e financiamento.
22. Agilizar as linhas de crédito, colmatando as ineficiências ligadas aos aspetos burocráticos.
23. O futuro PICATFin deverá ter em atenção o Plano de ação da reforma das finanças, (no quadro do PEMFAR) no sentido de identificar as áreas prioritárias de intervenção.
24. No quadro do PICATFin, em face das expectativas criadas, deverá ser divulgado o relatório da autoavaliação realizada em 2010.
25. No sector da Justiça, agilizar os processos para que a implementação das ações se inicie no início de cada ano.
26. No sector da Segurança, desenvolver uma visão integrada com uma abordagem coerente do apoio, que inclua todos os atores envolvidos e promova sinergias, otimizando a relação custo/benefício.
27. Repensar o apoio na área do Ensino Superior, definindo uma estratégia de intervenção coerente e articulada, que promova a sua eficácia global. Repensar os mecanismos de operacionalização dessa estratégia, nomeadamente no que diz respeito à mobilidade de docentes. Nas bolsas de licenciatura centrar o apoio em áreas prioritárias e não existentes em Cabo Verde (Saúde, Engenharias). Nas bolsas de pós-graduação centrar o apoio no reforço e capacitação do corpo docente do ensino superior de Cabo Verde.
28. No apoio ao Desenvolvimento Sociocomunitário, as autoridades cabo-verdianas devem assumir maior responsabilização na gestão e acompanhamento dos projetos.
29. Intensificar as atividades de capacitação institucional ao MSS cabo-verdiano, por ter sido identificada pelos parceiros cabo-verdianos como uma área a necessitar de apoio.
30. Rever o Programa de Cooperação no domínio do emprego e da formação profissional, com o objetivo de apoiar o IEFP-CV e a sua rede de Centros de Emprego e Formação Profissional, na capacitação para o desenvolvimento das suas funções de Serviço Público de Emprego e adotar uma abordagem sectorial integrada.
31. Manter a presença no apoio ao orçamento.

Introdução

A cooperação com Cabo Verde, no quadriénio 2008-2011, decorreu numa nova fase de desenvolvimento, reflexo do facto de este país ter deixado, em 2008, o grupo de Países Menos Avançados (PMA) e do aprofundamento das relações com a União Europeia, consubstanciado na assinatura, em finais de 2007, do Acordo de Parceria Especial.

É perante estes novos contextos que Portugal e Cabo Verde têm enquadrado a sua cooperação nos últimos anos. Essas mudanças fizeram com que o ciclo de programação que agora termina (2008-2011) tenha incluído instrumentos inovadores como foi o caso da Ajuda ao Orçamento e da abordagem bi-multi.

Em 2010, teve lugar a primeira Cimeira Luso-Cabo-verdiana, onde foi assinado um Tratado de Amizade e Cooperação e analisados os principais temas de interesse comum no âmbito da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e da União Europeia (UE). Neste contexto, foi formulado o forte desejo de se avançar para além do atual relacionamento, no sentido da efetiva construção de uma parceria estratégica e dinâmica, particularmente nas áreas económica e empresarial. Para o efeito, foi criado um grupo de trabalho com a finalidade de identificar outros instrumentos, para além dos existentes, que conduzam à operacionalização da referida parceria em domínios como a fiscalidade, a partilha de riscos e o financiamento. A segunda Cimeira terá lugar em 2012, pelo que esta avaliação pode constituir um documento de apoio para o equacionar de uma nova estratégia de cooperação entre Portugal e Cabo Verde.

No Programa Indicativo de Cooperação 2008-2011 está prevista a realização de uma avaliação no último ano da sua vigência, para apreciar os resultados e efeitos da cooperação entre os dois países, bem como retirar lições e delinear recomendações que orientem o ciclo de programação seguinte.

A avaliação centra a sua análise nas oito questões definidas nos Termos de Referência (TdR) (Anexo 1) e procura identificar os resultados e efeitos do apoio na área do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, pela relevância que assumiu no quadro da Cooperação Portuguesa, constituindo estrategicamente o “núcleo duro” da cooperação, atravessando quase todos os sectores.

Estrutura do Relatório

O capítulo 1 descreve o objetivo e metodologia da avaliação. O capítulo 2 apresenta o contexto do desenvolvimento de Cabo Verde, o qual fundamenta o apoio da Cooperação Portuguesa. No capítulo 3 é descrita, de forma resumida, a evolução da ajuda pública

portuguesa a Cabo Verde e as principais características do PIC 2008-2011. No capítulo 4 é feita a análise do processo de implementação, gestão e acompanhamento do PIC e no capítulo 5 é dada resposta às questões da avaliação. Finalmente, no capítulo 6, são apresentadas as conclusões e recomendações.

Em anexo encontra-se toda a informação e documentação que serviu de suporte à elaboração do presente relatório.

Nota

A conclusão do relatório desta avaliação ocorre num momento de mudança na Cooperação Portuguesa, com a fusão do IPAD e do Instituto Camões num único organismo: Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, IP.

1. Objetivos e Metodologia

De acordo com os Termos de Referência (TdR) (Anexo 1), os objetivos da avaliação são:

- Apreciar a coerência do PIC e sua consistência com a Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (ECRP) de Cabo Verde;
- Apreciar o grau de cumprimento dos resultados esperados;
- Identificar eventuais ajustamentos dos projetos, tendo em atenção os resultados e os efeitos pretendidos;
- Analisar o contributo da Cooperação Portuguesa para o reforço de capacidades, tendo em atenção a sustentabilidade dos projetos e programas;
- Identificar constrangimentos e propor formas de os superar no quadro da elaboração do novo ciclo de programação.

Tendo subjacente o espírito da Declaração de Paris, esta avaliação é um exercício conjunto entre Cabo Verde e Portugal. Os TdR foram elaborados de forma participativa, envolvendo quer representantes do IPAD (GAAI, DSP, CGI) quer das autoridades cabo-verdianas (DNAPEC/MIREX e Embaixada de Cabo Verde em Lisboa), bem como os serviços de cooperação junto da Embaixada de Portugal na cidade da Praia. A decisão sobre quais os projetos a analisar com maior detalhe foi tomada conjuntamente com os serviços do IPAD (CGI e DSP), a Embaixada de Portugal na Praia e as autoridades cabo-verdianas, tendo em consideração a sua relevância e importância no quadro do PIC e a resposta às questões da avaliação.

A fase documental decorreu em Lisboa e teve como objetivo a recolha de informação e uma primeira apreciação da implementação do PIC. Para o efeito, a Equipa de Avaliação reuniu com os serviços responsáveis pelo acompanhamento da implementação das intervenções de cooperação dos ministérios sectoriais. Foram, igualmente, consultados os *dossiers* e a intranet do IPAD e realizadas reuniões com técnicos e dirigentes do IPAD (Anexo 2).

A fase de trabalho de campo em Cabo Verde teve como objetivo recolher informação que permitisse completar a informação recolhida em Lisboa e aferir a análise realizada. Foram efetuadas entrevistas e reuniões com as autoridades locais, executores no terreno e alguns beneficiários (Anexo 2) bem como lançados questionários aos formandos e dirigentes dos serviços que beneficiaram de ações de formação através da Cooperação Portuguesa, nos sectores das Finanças, Segurança e Ensino Superior, para aferir os resultados alcançados ao nível do desenvolvimento de capacidades. Os questionários, a definição da amostra e os resultados obtidos encontram-se no Anexo 3.

A fase final, de elaboração do relatório de avaliação, correspondeu à análise dos dados quantitativos e qualitativos recolhidos nas fases anteriores, procurando responder às oito questões da avaliação, tendo por base os critérios de avaliação. A partir desta análise elaboraram-se as conclusões e recomendações.

A versão provisória do relatório foi distribuída pelos detentores de interesse e discutida em *workshop* realizado em Lisboa (Anexo 2). A versão final foi redigida tendo em consideração os contributos recebidos quer no *workshop* quer por correio electrónico.

Os constrangimentos da avaliação prenderam-se, fundamentalmente, com questões metodológicas. Por um lado, relacionadas com a dificuldade de implementar os questionários a toda a população seleccionada e a impossibilidade de realizar as duas sessões de *focus group* no sector da segurança, inicialmente previstas pela Equipa de Avaliação. Por outro lado, o momento em que se realizou a avaliação (durante o último ano de vigência do PIC) dificultou a análise dos efeitos, os quais só são perceptíveis após a conclusão do programa. Acresce que a análise dos efeitos ao nível macro foi limitada pela natureza do documento do PIC, que não foi concebido com a identificação de metas e indicadores de *outcomes*. Assim, este exercício traduziu-se na análise do processo de elaboração e implementação do PIC e numa avaliação das intervenções identificadas com base nos TdR. Em suma, foi uma avaliação mais formativa que sumativa. É, ainda, de referir limitações na abordagem da questão 5.8, por insuficiência da informação recolhida pela Equipa de Avaliação.

O facto de, por parte dos membros da equipa cabo-verdiana, não ter havido um elemento que estivesse presente em todo o processo, ou seja, nos trabalhos realizados em Lisboa e em Cabo Verde, dificultou a articulação e visão global da avaliação por parte do parceiro cabo-verdiano.

2. Contexto

2.1. Contexto Nacional

Cabo Verde é um país africano, insular, localizado no Oceano Atlântico a cerca de 500 Km a oeste do Senegal. De origem vulcânica, este arquipélago, constituído por dez ilhas, sendo nove habitadas, tem uma superfície terrestre de 4.033 km². A população residente, segundo dados do Censo 2010, realizado pelo INE-CV, é de 491.875 habitantes, mais de metade dos quais vive na ilha de Santiago, tendo a cidade da Praia cerca de 27% do total.

Cabo Verde ocupa, atualmente, a 133^a posição no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), num total de 187 países. Em termos de valor do IDH, Cabo Verde subiu de 0,566 (em 2010) para 0,568 (em 2011).

Quadro 1 – Situação demográfica

Indicadores	2006	2009	2010
População Total			491.875
PIB <i>per capita</i> (USD)	2.340	3.160	3.270
% de população urbana	49,2	50,4	61,9
Taxa de literacia adulta	80,8 (2004)	84,8	82,8
Esperança média de vida	73	74	74
Esperança média de vida feminina		75	
% de população que vive abaixo da Linha Nacional de Pobreza	26,6 (2007)		
Fontes: Banco Mundial, UNESCO, OMS, INE-CV			

Nos últimos anos, Cabo Verde registou progressos que colocaram o país numa nova fase de desenvolvimento. Em 2008, foi graduado, na lista dos países em desenvolvimento da ONU, de PMA a país de rendimento médio (PRM)¹. A mudança de estatuto para PRM implica, por exemplo, que Cabo Verde reequacione as suas relações de parceria para o desenvolvimento, no quadro da cooperação económica, e procure diversificar essas parcerias. Em finais de 2007, estabeleceu uma Parceria Especial com a União Europeia (UE) e, em 2008, tornou-se membro da OMC.

Políticas nacionais de desenvolvimento

O primeiro *Documento de Estratégia para o Crescimento e Redução da Pobreza* (DECRP), para o período 2004-2007, colocava o combate à pobreza no centro das políticas públicas, um elemento essencial na promoção do crescimento económico. Os objetivos deste

¹ Há vontade do Governo em fazer coincidir o período de transição com o cumprimento das metas dos ODM em 2015.

documento foram definidos em torno de cinco eixos principais: i) Boa governação; ii) Melhoria da competitividade; iii) Desenvolvimento do capital humano; iv) Desenvolvimento de infraestruturas e proteção do meio ambiente; v) Proteção social. Em 2008, foi adotada uma nova estratégia, o DECRP II², para o período 2008-2011.

Quadro 2 – Cabo Verde – Progresso relativo aos ODM (2008)

ODM1 Erradicação da pobreza extrema e fome	ODM2 Educação Primária universal	ODM3 Igualdade de géneros	ODM4 Redução da mortalidade infantil	ODM5 Melhoria da saúde materna	ODM6 Combater VHI/SIDA, malária e outras doenças	ODM 7 Assegurar um ambiente sustentável	ODM8 Parceria global para o desenvolvimento
							
							

 Atingido
  Atingível
  Possível de atingir se forem adotadas as medidas adequadas
 Não atingível
  Informação não disponível

Fonte: MDG Monitoring – Tracking the MDGs, United Nations.

Cabo Verde é o parceiro da Cooperação Portuguesa onde o progresso na concretização dos ODM é mais visível: quatro dos oito objetivos já foram alcançados – ODM 2 (ensino primário universal), ODM 3 (igualdade de género), ODM 4 (mortalidade infantil) e ODM 5 (saúde materna), e está em vias de atingir os ODM 1 e ODM 7. De facto, embora os dados em que se baseia o quadro 2 não apresentem informação relativa à erradicação da pobreza, segundo o relatório *Perspetivas Económicas em África* (2011) a meta, que consiste em reduzir para metade a proporção de pobres, está prestes a ser atingida. A taxa de pobreza passou de 49%, em 1990, para 26,6%, em 2007, segundo o QUIBB 2007 (Questionário Unificado de Indicadores Básicos de Bem-Estar).

Apesar de um contexto marcado por dificuldades económicas, os esforços sociais foram mantidos e reforçados. Está em curso um programa de acesso à habitação social, denominado “Casa para Todos”, que prevê reduzir em 20% o défice habitacional estimado, em 2008, em 80.400 unidades. Para além disso, cerca de 30.000 indivíduos recebem Pensão Social Mínima no valor de 4.500\$00 (40,77€) mensais.

² Elaborado na sequência da avaliação do DECRP I, cujas conclusões lhe serviram de base. Os seus eixos principais são praticamente os mesmos. A estratégia é complementada por estratégias sectoriais. Encontra-se em preparação o DECRP III.

- **Político**

Cabo Verde é uma república democrática semipresidencialista multipartidária. A organização do Estado assenta na constituição de 1992, que introduziu o regime de multipartidarismo. A sua passagem, em 2008, de PMA a PRM deveu-se, fundamentalmente, à boa governação e a políticas económicas consistentes.

- **Socioeconómico**

Cabo Verde tem vindo a implementar políticas macroeconómicas sólidas criando um ambiente estável para o investimento e a expansão da atividade económica. Nas últimas três décadas, o país multiplicou o rendimento *per capita* por 10. O nível de pobreza absoluta do país diminuiu ao longo dos últimos anos.

Cabo Verde mantém estreitos laços sociais e económicos com a sua diáspora a qual, segundo projeções do INE-CV, de 2008, é constituída por cerca de 517.000 de pessoas. Este facto tem reflexos na economia cabo-verdiana: segundo dados do Banco de Cabo Verde, as remessas dos emigrantes representavam, em 2008, 8,5% do PIB.

A educação é um fator de progresso, particularmente num país pobre em recursos naturais como Cabo Verde. Segundo os dados da Unesco, de 2010, cerca de 156.000 (Quadro 3) encontravam-se a frequentar um estabelecimento de ensino, sendo 48,8% do sexo masculino e 51,2% do sexo feminino. Ainda existem 57.905 pessoas que nunca frequentaram a escola, o que equivale a cerca de 12% da população total. Destas, 35,6% são do sexo masculino e 64,4% do sexo feminino.

Quadro 3 – Indicadores de Educação em Cabo Verde

Nível de Ensino	População em idade escolar (nº)		Total Alunos Inscritos			
	2007	2010	2007		2010	
Pré-Primário	33.486	31.044	21.576	64,4%	21.632	69,7%
Primário	69.841	64.900	78.801	112,8%	71.134	109,6%
Secundário	71.712	70.466	53.465	74,6%	53.403	75,8%
Superior	54.514	56.222	5.289	9,7%	10.144	18,0%
Total	229.553	222.632	159.131	69,3%	156.313	70,2%
Fonte: UNESCO (2011)						

A evolução positiva nos indicadores de saúde é o reflexo das políticas sociais assumidas pelas autoridades de Cabo Verde. A mortalidade infantil teve uma quebra significativa nos últimos dez anos (Quadro 4).

Quadro 4 – Indicadores de Saúde em Cabo Verde

Indicadores	2000	2009
Taxa de Mortalidade Infantil (menos 5 anos, por 1000)	41	27
Taxa de Mortalidade Infantil (menos 1 ano, por 1000)	33	23
Taxa de Mortalidade neonatal (por 1000)	16	12
Taxa de mortalidade materna (por 100.000)	170	94 (2008)
Imunização de crianças com menos de 1 ano contra DPT3	90%	99%
Imunização de crianças com menos de 1 ano contra sarampo	86%	96%
Imunização de crianças com menos de 1 ano contra Hep. B3	-	99%
Casos reportados de tuberculose	-	332
Casos reportados de rubéola	-	11329
% da Despesa Pública com Saúde na Despesa Pública Total	9,61	10,1 (2008)
% da Despesa Total com Saúde no PIB	4,6	4,4 (2008)
Fontes: OMS (2011)		

As principais doenças endémicas são as infeções respiratórias agudas, diarreias, tuberculose e paludismo que, em tempos considerado erradicado, ressurgiu nos últimos anos com menos de uma centena de casos anuais, importados por uma forte componente migratória dos países da África Ocidental. São preocupações mais recentes, embora de menor importância, a febre-amarela, a gripe A e a dengue.

A água potável constitui um recurso natural escasso em Cabo Verde devido à irregularidade das chuvas e escassas infraestruturas de retenção hídrica. Esta situação obriga ao recurso a tecnologias de dessalinização de água salobra ou salgada do mar.

Quanto ao sector do saneamento básico, caracteriza-se por enormes carências, sobretudo de disponibilidade de água e de infraestruturas, resultado dos níveis reduzidos de acesso a uma rede de saneamento básico (Quadro 5), situação particularmente preocupante nas zonas rurais.

Quadro 5 – Acesso a Água e Saneamento

Água e Saneamento	População Urbana			População Rural			População total		
	2000	2005	2008	2000	2005	2008	2000	2005	2008
% da população com acesso a fontes de água melhorada	86	86	85	80	82	82	83	84	84
% da população com acesso a saneamento básico	64	65	65	24	34	38	45	52	54
Fonte: OMS / UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2010)									

As remessas dos emigrantes constituem uma das principais fontes de financiamento externo da economia cabo-verdiana, estimando-se que em 2011 tenham ascendido a 159 milhões de USD.

Quadro 6 – Volume total de remessas de emigrantes

	2007	2008	2009	2010	2011*
Remessas emigrantes (milhões USD)	139	155	138	139	159
* Dados provisórios Fonte: Banco Mundial (2011)					

Paralelamente às remessas dos emigrantes, outros fatores foram cruciais para o crescimento económico ininterrupto de Cabo Verde, nomeadamente a indústria do turismo, a elevada taxa de investimento direto estrangeiro, a qual, em 2008, atingiu os 48% do PIB, e a utilização eficaz da Ajuda.

O turismo constitui um dos sectores com maior dinâmica no crescimento económico e social, na medida em que contribui consideravelmente para a entrada de divisas e para a promoção do emprego. Em Cabo Verde representa um dos principais eixos de desenvolvimento económico sustentado, com efeitos macroeconómicos importantes, sobretudo na formação do Produto Interno Bruto (PIB).

O ambiente externo adverso condicionou a evolução económica cabo-verdiana em 2009 e no primeiro semestre de 2010. A crise económica mundial afetou duas das principais fontes de crescimento – o sector do turismo e o investimento direto estrangeiro – provocando algum abrandamento no ritmo de crescimento do produto, com repercussões transversais a todas as esferas económicas.

Em 2010, a taxa de inflação sofreu uma diminuição em relação aos anos anteriores, passando de 6,7%, em 2008, para 2,1%. Esta diminuição deve-se, em grande medida, à política adotada e mantida pela autoridade monetária nacional, orientada pela manutenção do regime de paridade fixa com a moeda europeia, ancorada no Acordo de Cooperação Cambial com Portugal, e, também, ao volume da importação de bens e serviços no quadro do Programa de Investimentos Públicos.

A manutenção de uma gestão macroeconómica prudente permitiu dar uma resposta eficaz, dando cumprimento ao programa acordado com o FMI no quadro do *Policy Support Instrument* (PSI). A missão do FMI, de Maio de 2010, encarregue de efetuar a oitava avaliação daquele programa, considerou cumpridas todas as metas quantitativas e salientou progressos importantes quanto aos objetivos estruturais definidos, apesar de não terem sido alcançados alguns deles. Na avaliação de 2011, o FMI recomendou a redução

do rácio da dívida pública externa em relação ao PIB para níveis abaixo dos 50% e o aumento das reservas.

Contudo, a necessidade de estimular a economia levou as autoridades a promover um avultado programa de investimentos públicos, com financiamento externo. A ser integralmente executado, esse aumento da despesa implicará a deterioração do défice global, para 14,0% do PIB, e da balança corrente, para 21,8% do PIB, face à elevada componente importada do investimento. Espera-se, no entanto, que a prevista dinamização da economia conduza ao crescimento das receitas fiscais e não fiscais e que se mantenha a capacidade de mobilização dos parceiros de desenvolvimento.

O programa de investimentos públicos e a esperada recuperação do sector do turismo deverão contribuir para uma ligeira retoma do crescimento económico cabo-verdiano. Os principais riscos, inerentes ao cenário traçado, prendem-se com um possível prolongamento das dificuldades nos principais parceiros económicos europeus e com o ressurgimento de condicionantes exógenas à procura turística.

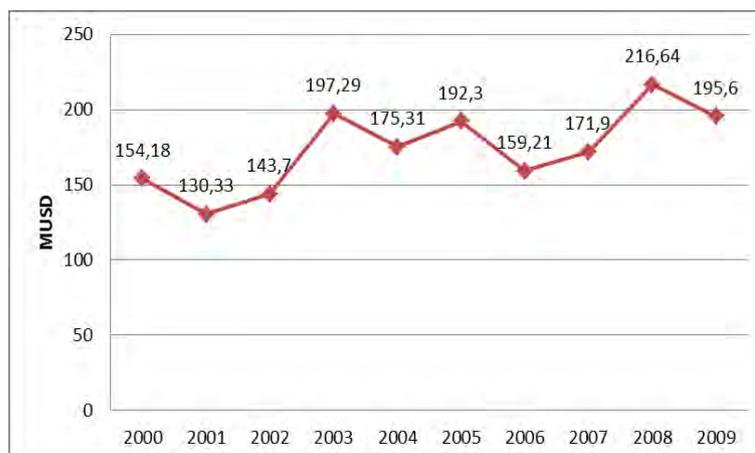
2.2. O papel da Ajuda ao Desenvolvimento

A Ajuda tem sido fundamental para o desenvolvimento de Cabo Verde. Na última década, a Ajuda mais do que duplicou tendo passado de cerca de 94 MUSD, em 2000, para quase 196 MUSD, em 2009 (Figura 1), facto que se traduziu num aumento gradual da APD *per capita* (Figura 2). Apesar disso, o peso da APD no RNB tem vindo a diminuir (Figura 3) – de 18%, em 2000, passou para 13%, em 2009 – reflexo da evolução positiva da economia cabo-verdiana. Cabo Verde continua, contudo, dependente da ajuda internacional e dos empréstimos em condições preferenciais para a implementação das reformas estruturais e para a realização dos investimentos necessários ao crescimento da sua economia. Segundo dados do Ministério das Finanças de Cabo Verde, a APD representa 25% das receitas do Orçamento Geral do Estado.

Em termos bilaterais Portugal tem sido o principal doador, com um volume de Ajuda muito superior ao do segundo doador, o Luxemburgo (Figura 4). Estados Unidos, Espanha, Holanda e França são outros importantes doadores bilaterais. Há, contudo, ainda a considerar um grupo de doadores, não incluídos nas estatísticas do CAD/OCDE, que tem vindo a intensificar a sua cooperação com Cabo Verde, nomeadamente o Brasil, Cuba e China.

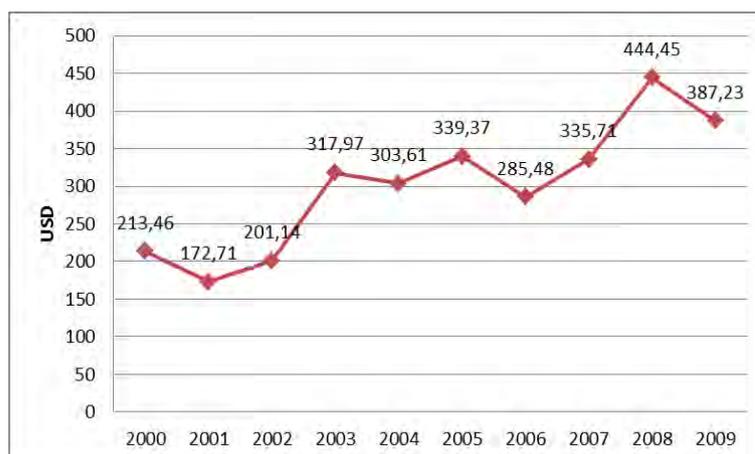


Figura 1 – Evolução da APD líquida total (2000-2009)



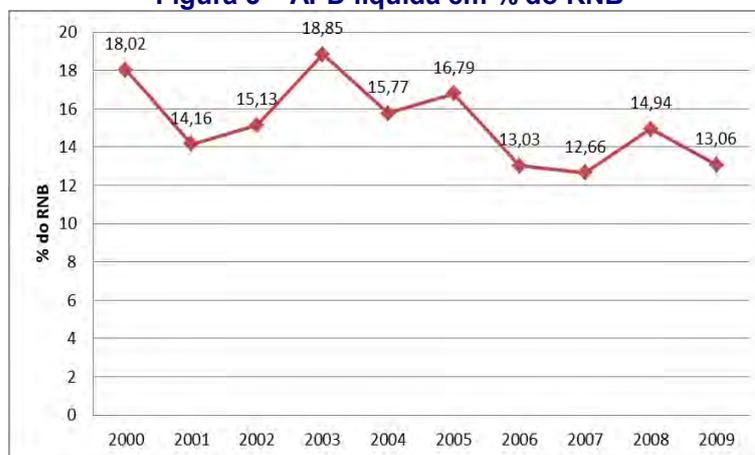
Fonte: OECD.Stat (dados extraídos a 17 Fevereiro 2012).

Figura 2 – APD líquida *per capita* (2000-2009)



Fonte: www.aidflows.org

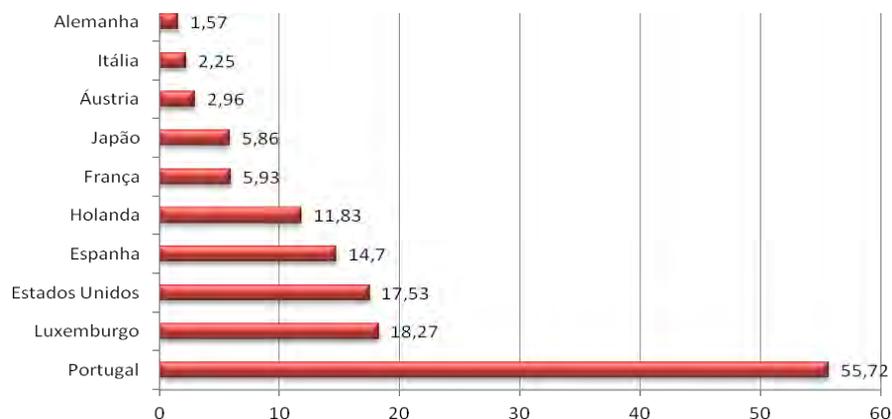
Figura 3 – APD líquida em % do RNB



Fonte: www.aidflows.org



Figura 4 – Principais doadores bilaterais (média 2005-2009, em MUSD)



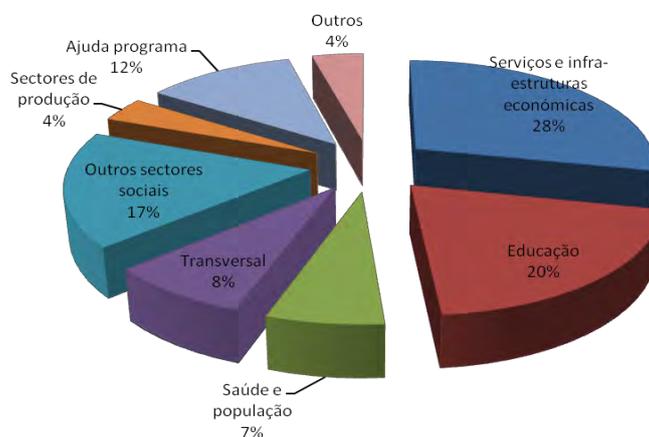
Fonte: www.aidflows.org

No seguimento do processo de graduação de Cabo Verde a PRM, alguns parceiros optaram por sair progressivamente do país. É o caso da Holanda e da Suécia, que decidiram reduzir a sua Ajuda, e da Áustria que encerrou o escritório na Praia e procedeu a um profundo reajustamento das modalidades de cooperação. Em contrapartida, os EUA, a Espanha e o Japão aumentaram a sua Ajuda nos últimos anos pelo que a maior parte dos fluxos se mantém pela via bilateral representando, 69,5%, em 2007, 73,6%, em 2008, e 82,4%, em 2009, da APD total. A Alemanha, que já tinha saído, está a dar sinais de querer reativar a sua cooperação com Cabo Verde.

Em termos multilaterais, para o período 2005-2009, o principal doador é a União Europeia (UE) (19,69 MUSD), seguido pelo Banco Mundial (através da IDA) (18,81 MUSD) e pelo Banco Africano de Desenvolvimento (BAfD) (4,29 MUSD).

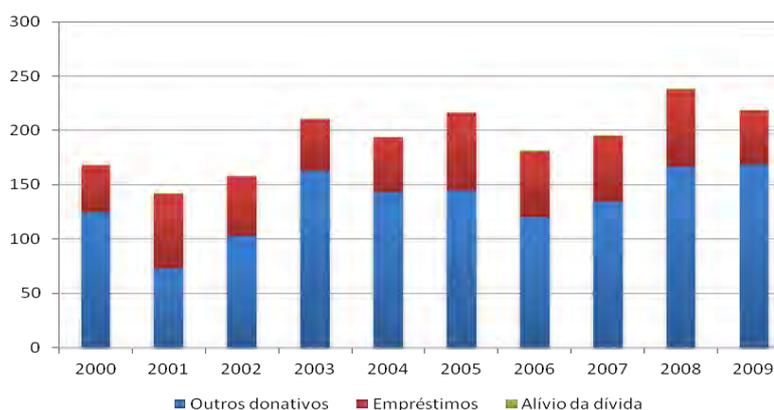
No que diz respeito à distribuição sectorial da Ajuda, também se registaram mudanças nos últimos anos, reflexo da evolução favorável de Cabo Verde. Uma parte significativa (28%) destina-se agora aos serviços e infraestruturas económicas, seguindo-se o sector da educação (20%) e outros sectores sociais (Figura 5), sendo a maior parte constituída por donativos. Apesar disso, a vertente empréstimos concessionais tem algum significado (Figura 6), nomeadamente através de linhas de crédito para os serviços e infraestruturas económicas.

Figura 5 – APD Total (2005-2009) Distribuição Sectorial (%) (Desembolsos brutos)



Fonte: www.aidflows.org

Figura 6 – APD total (2000-2009) - Desembolsos líquidos por tipo de financiamento (MUSD)



Fonte: www.aidflows.org

As modalidades e instrumentos de Ajuda

Em Cabo Verde, a abordagem projeto está a ceder lugar a modalidades mais inovadoras e consideradas mais eficazes na promoção do desenvolvimento, reflexo do reconhecimento, por parte dos parceiros, do nível de desenvolvimento que o país alcançou.

O **Apoio ao Orçamento (AO)**, assente num diálogo aberto entre o Governo cabo-verdiano e os parceiros, teve início em 2006, através da assinatura de um Memorando de Entendimento entre o Governo cabo-verdiano, a CE, a Holanda, a Áustria, a Espanha, o BAfD e o Banco Mundial. A Áustria retirou-se em 2010 e a Holanda em 2011. Atualmente, este grupo inclui também Portugal (desde 2008) e o Luxemburgo (desde 2011). Entre 2008 e 2011, o AO ascendeu a 152,455 M€. Este apoio é acompanhado de uma análise rigorosa das finanças públicas que envolve todos os parceiros, com a realização de reuniões

regulares do Grupo de Apoio ao Orçamento (GAO). Este processo tem representado uma oportunidade para institucionalizar mecanismos de coordenação e um efetivo alinhamento da agenda dos parceiros com as prioridades definidas pelo Governo.

A Coordenação da Ajuda

Nos últimos anos têm sido dados passos significativos nos mecanismos de coordenação em Cabo Verde, no sentido de promover a eficácia da Ajuda. Tanto os doadores como o Governo sublinham os progressos alcançados nesta matéria ao longo dos últimos cinco anos. Atualmente, existem três grupos principais de coordenação da Ajuda em Cabo Verde:

1. O **Grupo de Parceiros do Desenvolvimento (GPD)**, criado em 2007, é o principal fórum de coordenação dos doadores em Cabo Verde, reunindo-se regularmente para discutir a coordenação em geral e também aspetos sectoriais. Contudo, o GPD tem servido mais para a partilha de informação do que para uma coordenação substantiva.
2. O **Grupo de Apoio à Transição (GAT)**, criado, em 2006, para discutir com o Governo as directrizes de desenvolvimento do país e as estratégias de apoio dos seus parceiros.
3. O **Grupo de Apoio Orçamental (GAO)**, criado no contexto do Apoio ao Orçamento. Portugal assegurou a coordenação do grupo em 2010 e faz, desde 2008, o seguimento do sector da segurança.

Nos últimos anos têm vindo a ser criados outros mecanismos de coordenação, sobretudo no quadro da UE, e envolvendo também outros doadores, nomeadamente as **reuniões mensais dos chefes de missão** dos membros da UE e dois **grupos temáticos**, um no sector da educação/formação profissional e outro, mais recente, no sector da água e saneamento.

Da parte cabo-verdiana, a responsabilidade pela gestão da Ajuda é partilhada entre o Ministério das Finanças, que se ocupa dos empréstimos e do apoio orçamental, e o Ministério das Relações Exteriores (MIREX), que lida com os donativos e a cooperação técnica. Com a alteração da Ajuda no sentido de uma maior utilização dos empréstimos, o Ministério das Finanças viu reforçado o seu papel, ainda que o MIREX continue a ser responsável pela coordenação global da Ajuda.

3. A Ajuda Portuguesa

3.1. Evolução da Ajuda Pública ao Desenvolvimento

Entre 2008 e 2010, a Ajuda portuguesa a Cabo Verde ascendeu a 189 M€, representando 25% da APD bilateral (Quadro 7), com uma média anual de cerca de 63 M€. Estes números incluem linhas de crédito e empréstimos, sem os quais a Ajuda média anual seria de 26,5 M€. Cabo Verde foi, assim, o principal parceiro bilateral neste período.

Quadro 7 – APD Bilateral Portuguesa (desembolsos líquidos 2008-2010)

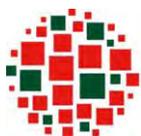
Milhares de Euros

	2008	%	2009	%	2010	%	Total 2008-2010
APD BILATERAL, TOTAL	258.862	100	198.610	100	299.042	100	756.514
ANGOLA	13.250	5,1	-7.072	-3,6	-9.665	-3,2	-3.487
CABO VERDE	43.286	16,7	38.392	19,3	107.305	35,9	188.983
GUINÉ-BISSAU	12.371	4,8	10.361	5,2	11.866	4,0	34.598
MOÇAMBIQUE	17.410	6,7	48.831	24,6	85.027	28,4	151.269
SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE	9.209	3,6	10.637	5,4	19.409	6,5	39.254
PALOP	3.539	1,4	4.899	2,5	2.403	0,8	10.841
TIMOR LESTE	27.030	10,4	24.872	12,5	25.412	8,5	77.314
OUTROS PAÍSES	132.767	51	67.690	34	57.285	19	257.742
<i>dos quais:</i>							
MARROCOS	66.063	25,5	14.835	7,5	115	0,0	81.013
AFEGANISTÃO	9.829	3,8	8.356	4,2	10.579	3,5	28.763
BÓSNIA	15.002	5,8	4.287	2,2	2.736	0,9	22.024
SÉRVIA (inclui Kosovo)	7.936	3,1	7.777	3,9	9.467	3,2	25.180

Fonte: IPAD/DPP.

Até 2007, a APD foi essencialmente direcionada para a Educação. As linhas de crédito vieram alterar esta distribuição (Quadro 8): i) A partir de 2008 o sector da educação é ultrapassado pelo sector dos transportes (45,8% contra 42,2%); ii) Em 2009, este sector (transportes) absorveu 39%; iii) Em 2010, as infraestruturas e serviços económicos absorveram 57% da APD total, devido aos sectores dos transportes (22%) e energético (34,9%).

Na prática, se excluirmos as linhas de crédito, a Ajuda portuguesa a Cabo Verde é algo dispersa, reflexo das relações particulares entre ambos os países. Para além do carácter descentralizado que marca a Cooperação Portuguesa, com o envolvimento de inúmeras instituições da Administração central e local, os laços pessoais entre cabo-verdianos e portugueses levam, frequentemente, ao estabelecimento de atividades de cooperação entre entidades congéneres sem que as mesmas passem pelas entidades que, em ambos os países, tutelam a ajuda ao desenvolvimento (MIREX e MNE/IPAD).



Quadro 8 – Distribuição sectorial da Ajuda a Cabo Verde – 2008-2010 (€ e %)

SECTORES	2008	%	2009	%	2010	%	Média 2008-2010	%
100 I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	23.980.913	55	24.077.352	63	21.388.246	20	23.148.837	37
110 EDUCAÇÃO	18.288.386	42,2	18.534.497	48,3	14.457.472	13,5	17.093.452	27,1
120 SAÚDE	1.875.771	4,3	2.307.896	6,0	3.884.497	3,6	2.689.388	4,3
130 POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
140 FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	10.000	0,0	24.695	0,1	182.455	0,2	72.383	0,1
150 GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	1.773.722	4,1	1.624.775	4,2	1.166.530	1,1	1.521.676	2,4
160 OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	2.033.034	4,7	1.585.489	4,1	1.697.292	1,6	1.771.938	2,8
200 II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	19.957.590	46,1	15.016.346	39,1	61.216.127	57,0	32.063.354	50,9
210 TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	19.822.599	45,8	14.360.562	37,4	23.619.226	22,0	19.267.462	30,6
220 COMUNICAÇÕES	39.951	0,1	538.842	1,4	51.682	0,0	210.158	0,3
230 ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	0	0,0	0	0,0	37.428.636	34,9	12.476.212	19,8
240 BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	95.040	0,2	116.244	0,3	111.583	0,1	107.622	0,2
250 NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	0	0,0	698	0,0	5.000	0,0	1.899	0,0
300 III - SECTORES DE PRODUÇÃO	140.750	0,3	32.328	0,1	9.461	0,0	60.846	0,1
310 AGRICULTURA, SILVICULTURA E PISCAS	35.518	0,1	0	0,0	0	0,0	11.839	0,0
311 AGRICULTURA	35.518	0,1	0	0,0	0	0,0	11.839	0,0
312 SILVICULTURA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
313 PISCAS	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
320 INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	27.726	0,1	0	0,0	0	0,0	9.242	0,0
321 INDÚSTRIA	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
322 INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)	26.325	0,1	0	0,0	0	0,0	8.775	0,0
323 CONSTRUÇÃO	1.401	0,0	0	0,0	0	0,0	467	0,0
330 COMÉRCIO E TURISMO	77.506	0,2	32.328	0,1	9.461	0,0	39.765	0,1
331 COMÉRCIO	0	0,0	5.164	0,0	0	0,0	1.721	0,0
332 TURISMO	77.506	0,2	27.164	0,1	9.461	0,0	38.044	0,1
400 IV - MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	818.145	1,9	467.878	1,2	979.265	0,9	755.096	1,2
TOTAL SECTORIAL	44.897.398		39.593.904		83.593.099		56.028.134	
500 V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRI	-739.204	-1,7	-739.204	-1,9	23.365.198	21,8	7.295.597	11,6
600 VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	-1.314.922	-3,0	-1.104.091	-2,9	38.578	0,0	-793.478	-1,3
700 VII - AJUDA HUMANITÁRIA	0	0,0	74.172	0,2	0	0,0	24.724	0,0
910 VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	228.890	0,5	324.636	0,8	218.274	0,2	257.267	0,4
920 IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	174.238	0,4	36.276	0,1	0	0,0	70.171	0,1
998 X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	39.881	0,1	206.084	0,5	90.000	0,1	111.988	0,2
TOTAL NÃO SECTORIAL	-1.611.117		-1.202.127		23.712.050		6.966.269	
TOTAL BILATERAL	43.286.281	100	38.391.777	100	107.305.149	100	62.994.402	100

Fonte: DSP/IPAD.

Ainda que a atomização seja encarada como um aspeto menos positivo porque se traduz em maiores custos de transação não permitindo otimizar recursos, pode questionar-se se essa realidade não será simultaneamente um aspeto positivo da cooperação entre Portugal e Cabo Verde. A flexibilidade na resposta a solicitações diversas, de forma globalmente eficaz, pode contribuir positivamente para o desenvolvimento de Cabo Verde. Contudo, há risco de duplicação de esforços, razão pela qual é necessário aprofundar a articulação entre os diversos atores.

3.2. O Programa Indicativo de Cooperação

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) é um instrumento de programação plurianual. O PIC 2008-2011 surgiu no seguimento de programas anteriores e teve em conta tanto as prioridades de Portugal, tal como definidas no documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, como as estabelecidas no DECRP de Cabo Verde. Foi, ainda, alinhado com o calendário do DECRP II e elaborado de acordo com uma matriz adotada

genericamente para todos os países parceiros, com ajustamentos à especificidade de Cabo Verde.

A elaboração do PIC 2008-2011 teve por base um processo de diálogo entre os dois governos e resultou de um compromisso conjunto centrado, quer nas mais-valias da Cooperação Portuguesa³, quer nas prioridades de desenvolvimento de Cabo Verde. O documento explicita os objetivos da política da Cooperação Portuguesa, tendo subjacente a já referida nova fase de desenvolvimento em que Cabo Verde entrou em 2008.

CAIXA 1
PIC Portugal – Cabo Verde 2008 – 2011

As prioridades da cooperação entre Portugal e Cabo Verde no período 2008-2011 centram-se na Boa Governação, Participação e Democracia (Capacitação Institucional, Finanças Públicas, Segurança Interna e Técnico-Militar), no Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza (Educação, Formação Profissional e Desenvolvimento Social e Infraestruturas) e na concretização de um Cluster de Cooperação.

Eixo Estratégico 1	Boa Governação, Participação e Democracia
Área de intervenção 1.1	Capacidade Institucional
Área de intervenção 1.2	Finanças Públicas
Área de intervenção 1.3	Segurança Interna
Área de intervenção 1.4	Técnico-Militar
Eixo Estratégico 2	Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza
Área de intervenção 2.1	Educação
Área de intervenção 2.2	Formação Profissional e Desenvolvimento Social
Área de intervenção 2.3	Infraestruturas
Eixo Estratégico 3	Cluster da Cooperação

O PIC tem um orçamento indicativo de 70 M€. Este montante será repartido pelos três Eixos Estratégicos do seguinte modo: i) Boa Governação, Participação e Democracia – 21,4 %; Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza – 58,6 %; iii) Cluster da Cooperação – 10 %. A Cooperação Portuguesa iniciará a modalidade de Apoio Direto ao Orçamento até ao montante de 7 milhões de euros, que representará 10% do PIC.

Fonte: PIC 2008-2011.

Comparando com o PIC anterior, tentou manter-se o esforço de concentração da Ajuda nos sectores e áreas onde a Cooperação Portuguesa tem mais-valias relativamente a outros doadores (educação, capacitação institucional e reforço da Administração Pública), tendo os eixos estratégicos continuado a ser três, para além do apoio ao orçamento. O atual PIC identifica, pela primeira vez, objetivos específicos por eixo/área de intervenção e indicadores de resultados, mas sem *baselines* e sem a respetiva definição de metas.

³ Tal como referidas na autoavaliação de Portugal (2009) Autoavaliação de Portugal para a implementação do Código de Conduta da UE em matéria de complementaridade e divisão de tarefas na política de desenvolvimento: educação e capacitação institucional.
http://www.ipad.mne.gov.pt/CooperacaoDesenvolvimento/AjudaPublicaDesenvolvimento/Documents/Div_Trab_AutoAval_VF.pdf

É, ainda, de referir que o documento do PIC teve subjacente o resultado da avaliação dos dois PIC anteriores (Anexo 4), nomeadamente, a tentativa (mas com pouco sucesso) de centrar a ação num reduzido número de sectores/áreas de intervenção, apostando naqueles que constituem valor acrescentado na promoção do desenvolvimento do país; a eliminação dos Programas Anuais de Cooperação (PAC); a existência de um envelope financeiro indicativo plurianual; e a adoção de modalidades de Ajuda inovadoras.

De facto, o PIC 2008-2011 marca uma mudança de abordagem, deixando de se centrar exclusivamente nos projetos para incluir, também, novos instrumentos de Ajuda. Deste ponto de vista, assistiu-se a uma mudança no patamar da cooperação: avançou-se no sentido da utilização de abordagens inovadoras e consideradas mais eficazes, como é o caso do **apoio ao orçamento**, do **cluster** e da **abordagem bi-multi**. As relações atuais incluem, também, cooperação em matéria de migrações tendo subjacente a coerência das políticas para o desenvolvimento.

A **cooperação técnica** tem sido a modalidade de Ajuda mais utilizada, para promover o desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais. Porém, as linhas de crédito tornaram-se uma componente significativa do programa de cooperação, alterando a estrutura da APD.

Em 2008, Portugal juntou-se ao grupo de doadores que prestam **apoio ao orçamento** a Cabo Verde (10% do envelope do PIC). No entender das autoridades cabo-verdianas, é um dos instrumentos mais positivos, que trouxe um quadro de harmonização, aumentando a eficácia e eficiência da Ajuda. Promoveu, igualmente, um maior alinhamento entre os instrumentos de apoio disponibilizados pelos parceiros e a agenda de prioridades identificadas pelo Governo. É, claramente, uma modalidade de Ajuda que deve ser continuada no próximo PIC.

4. Implementação, Gestão e Acompanhamento do PIC

4.1. Implementação

A análise da implementação do PIC teve por base a consulta das fichas de projeto, das intervenções selecionadas nos TdR e da taxa de execução financeira (Anexo 5), quer dos projetos, quer global, através dos Mapas de Acompanhamento do PIC⁴ e da informação da Base de Dados da APD, bem como das visitas ao terreno.

Esta análise foi dificultada pela falta de informação adequada sobre a execução das ações, na perspetiva dos resultados alcançados. Com efeito, a não existência de um sistema de acompanhamento regular do PIC, com modelos de recolha de informação ancorados num conjunto de indicadores (com a respetiva *baseline*) centrados nos resultados, bem como a ausência de reporte dos progressos alcançados, que permita aferir os resultados e efeitos (*outcomes*) do apoio da Cooperação Portuguesa, dificultaram uma análise da eficácia global do PIC. No entanto, em termos de acompanhamento dos projetos registaram-se melhorias significativas após a última avaliação, nomeadamente no plano da execução financeira e ao nível dos *outputs*.

No documento do PIC 2008-2011 foi inscrita uma Matriz de Intervenção com indicadores e objetivos (para cada eixo, por área de intervenção e globais). Contudo, a sua utilidade e relevância revelaram-se baixas, tendo sido detetadas as seguintes lacunas:

- A Matriz carece de uma melhor concepção e os indicadores necessitam de critérios mais seletivos (p. e., a relação entre indicadores de resultados para cada eixo e os indicadores de resultados globais não é perceptível);
- Não foi definido um sistema de acompanhamento dos indicadores da Matriz de Intervenção, de modo a permitir a sua aplicabilidade;
- Só foi elaborada informação sobre os indicadores de execução financeira;
- Os indicadores definidos são de *output* e não de *outcomes*, não tendo sido identificados dados de partida (*baselines*) nem metas a atingir.

Não há um sistema de gestão centrada nos resultados. O acompanhamento do PIC dá muito mais atenção à forma como o dinheiro é despendido do que aos resultados alcançados e seu impacto no desenvolvimento de Cabo Verde.

Em termos de procedimentos e regras de financiamento da cooperação, registou-se uma evolução positiva desde o último ciclo programático, nomeadamente, através da melhoria

⁴ Estes mapas não foram, contudo, utilizados para a análise do esforço financeiro por terem sido detetadas divergências relativamente à base de dados da APD.

dos formulários para a apresentação e financiamento de projetos de cooperação. Foram introduzidas alterações aos critérios de elegibilidade e normas de funcionamento dos projetos (formulário comum) existindo uma grelha de avaliação para a sua apreciação. Foram, igualmente, definidos critérios de elegibilidade das despesas e alterados os mecanismos de prestação de contas. Todos estes procedimentos contribuíram para uma maior transparência na utilização dos recursos.

É, ainda, de realçar a crescente utilização dos sistemas nacionais cabo-verdianos, sendo as verbas transferidas para o parceiro local através de desembolsos antecipados. Esta forma de financiamento tem, no entanto, colocado dois tipos de problemas:

1. Atrasos significativos na execução dos projetos (por dificuldades de agilização por parte do parceiro. Exemplo: projeto do centro de hemodiálise);
2. Dificuldades e atrasos na apresentação dos relatórios e na prestação de contas.

4.2. Modelo de Gestão e Acompanhamento

A responsabilidade de **elaboração e acompanhamento do PIC** cabe, pela parte portuguesa, ao IPAD (Direção de Serviços de Planeamento - DSP) e, pela parte cabo-verdiana, à DNAPEC/MIREX. De acordo com o documento do PIC, estas duas entidades deveriam fazer um acompanhamento estreito para analisar os progressos realizados, face aos objetivos gerais e específicos, com base na matriz de intervenção. O mesmo documento previa a:

- Realização de reuniões semestrais conjuntas – apesar de se terem realizado algumas reuniões entre o IPAD e o MIREX, não houve nenhuma missão específica para avaliação do PIC;
- Realização de reuniões periódicas de coordenação, por eixo de intervenção – não se realizou nenhuma;
- Elaboração de um relatório de progresso, incorporando todos os desenvolvimentos ao nível de cada sector – não foi elaborado nenhum relatório com estas características. Existem apenas fichas por projeto/intervenção, as quais são atualizadas com regularidade e, quando solicitado pela tutela, são elaborados pontos de situação sobre o país, nos quais uma parte significativa diz respeito à implementação das intervenções de cooperação;
- Exercícios de autoavaliação anual, nas principais intervenções – Foram realizados apenas dois exercícios: uma avaliação ao projeto de cooperação técnico-policial, em 2010 – tratou-se de uma avaliação conjunta do IPAD e da DGAI/MAI, cujo relatório

se encontra disponível para consulta⁵ – e uma missão de avaliação intercalar do PICATFin, em 2009, mas da qual não há relatório disponível;

- Avaliação externa do PIC no último ano de vigência – a presente avaliação vai ao encontro deste objetivo, embora não se trate de uma avaliação externa. A opção por uma avaliação conjunta foi considerada pelas duas partes como mais profícua e mais consentânea com os actuais desafios da eficácia do desenvolvimento.

A **gestão e o acompanhamento da implementação do PIC**, pelo IPAD, traduziram-se num processo eminentemente financeiro baseado em planos de tesouraria e quadros de execução financeira, para além da recolha anual das despesas efetuadas, para efeitos de contabilização da APD. Este registo da execução financeira dos projetos é atualizado e partilhado pelo IPAD, sendo elaborados periodicamente “Pontos de Situação”⁶. Na prática, o acompanhamento efetivo do PIC existe apenas ao nível financeiro, havendo pouca informação relativamente a projetos que não têm financiamento do IPAD.

No terreno, o acompanhamento do PIC é efetuado pelos serviços de cooperação junto da Embaixada de Portugal em Cabo Verde, que funciona em estreita articulação com o IPAD, com troca frequente de informação e correspondência (telegramas, e-mail, telefone) mas também não é produzido qualquer relatório que permita ter uma visão global sobre os resultados alcançados.

A **gestão e o acompanhamento das intervenções** no terreno são da responsabilidade dos gestores/executores dos projetos (como, por exemplo, o Adido Militar, na CTM; o Oficial de Ligação do MAI, na CTP; o Inspetor da PJ, na Assessoria à PJ de Cabo Verde) os quais produzem relatórios regulares de execução. No caso do PICATFin, existe um coordenador local do Ministério das Finanças de Cabo Verde, que assegura a coordenação e articulação com o coordenador deste programa em Lisboa. Ao nível dos projetos cofinanciados pelo IPAD, a gestão e acompanhamento compete, também, à Direção de Serviços de Cooperação Geográfica I (CGI). Os responsáveis da CGI e da Divisão de Apoio à Sociedade Civil do IPAD (DASC) acompanham os projetos de forma regular, elaborando fichas de seguimento, disponibilizadas na intranet do IPAD, atualizadas periodicamente, pese embora nem sempre seja explícita a data de atualização. Os serviços de cooperação junto da Embaixada de Portugal em Cabo Verde deveriam ter acesso à intranet do IPAD⁷, o que facilitaria a oportuna partilha de informação e a sua permanente atualização.

⁵ http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/Aval-Coop-TecPol_CV.pdf

⁶ Trata-se da descrição da situação do país e das atividades de cooperação desenvolvidas, sem qualquer referência a indicadores e metas.

⁷ Realidade comum a todos os serviços de cooperação nos PALOP e em Timor-Leste.

Continua a não existir uma plataforma ou mecanismo sistematizado de atuação em Cabo Verde com a participação dos diversos atores, que permita a identificação de convergências, oportunidades de parceria e aproveitamento de sinergias, evitando simultaneamente as possibilidades de sobreposição e/ou duplicação de esforços.

Entre 2008 e 2011, foram realizadas somente 4 reuniões da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC), tendo apenas em uma delas sido apresentados os novos PIC (2008-2011) entre os quais se incluía o de Cabo Verde. Ficou, assim, prejudicada a possibilidade de utilização deste instrumento de coordenação. Da mesma forma, nas reuniões do Fórum da Cooperação, iniciadas em 2008, não foram debatidas questões específicas de coordenação entre os atores da cooperação com Cabo Verde.

Muitas das sinergias existentes resultam de contatos informais e não de uma verdadeira articulação. Por exemplo, no apoio ao ensino superior, como adiante se verá, não foi realizada qualquer reunião com todos os atores portugueses que apoiam este subsector, facto que dificultou uma visão integrada e articulada que, a existir, teria produzido sinergias e mais-valias importantes. Também no sector da Segurança existe uma evidente falta de coordenação e articulação em Lisboa.

É, ainda, de referir que a crise financeira em Portugal nos últimos anos constituiu um constrangimento que afetou quase todas as intervenções da Cooperação Portuguesa.

No que diz respeito à gestão e acompanhamento do PIC por parte das autoridades cabo-verdianas, a responsabilidade cabe, em primeiro lugar, à DNAPEC/MIREX, enquanto responsável pela coordenação de toda a Ajuda a Cabo Verde. Este papel foi dificultado pela facilidade e natureza do relacionamento entre instituições homólogas, que estabelecem acordos e/ou atividades de cooperação bilateral sem o envolvimento e/ou conhecimento do MIREX. A esta realidade há, ainda, a acrescentar o facto de o Ministério das Finanças, como já referido, desempenhar o papel de coordenador dos empréstimos e do apoio ao orçamento, com mecanismos de trabalho diferentes, tendo sido detetadas algumas falhas de articulação entre ambos, apesar de se terem registado melhorias substanciais nos últimos anos.

5. Questões da Avaliação

5.1. Em que medida a implementação das intervenções foi consentânea com o PIC?

A quase totalidade das intervenções implementadas está em linha com as orientações constantes no PIC 2008-2011, reflexo de este ser um documento muito genérico, o que permite encaixar um conjunto alargado de projetos.

Globalmente, e tal como inicialmente previsto, o Eixo que mais atenção recebeu foi o II. Até ao momento da avaliação, e de acordo com os dados disponíveis, tinham sido executados 175 M€, o que representa 180% do montante inicialmente apresentado.

Quadro 9 – Orçamento e execução, por eixo de intervenção (2008-2010)

Eixos	Montante Inicial (€)	Orçamento (€) ⁸	Execução (€)	% do Montante Executado sobre o Montante Inicial	% do Montante Executado sobre o Orçamento
Boa Governação, Participação e Democracia	15.000.000	8.830.486	7.180.917	47,87%	81,32%
Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza	41.000.000	96.898.009	175.417.773	427,85%	181,03%
Cluster da Cooperação	7.000.000	955.110	562.026	8,03%	58,84%
Apoio ao Orçamento	7.000.000	5.500.000	5.000.000	71,43%	90,91%
Custos Administrativos	-	466.419	822.491	-	-

Fonte: IPAD/DSP.

Numa análise por eixo de intervenção, constata-se que no Eixo I “Boa Governação, Participação e Democracia” as intervenções apresentam uma execução financeira⁹ de cerca de 48%. A “Cooperação Técnico-Militar” e a “Cooperação Técnico-Policia”, por exemplo, apresentavam taxas de execução financeira elevadas. Como fatores de sucesso desta cooperação destacam-se o envolvimento de longo prazo, baseado em relações de confiança e a presença de representantes portugueses no terreno afetos diretamente a ministérios sectoriais portugueses (por exemplo, Oficial de Ligação do MAI, Adido de Defesa do MDN).

O Eixo II “Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra a Pobreza”, apresenta uma taxa de execução mais de 4 vezes superior ao montante inicialmente previsto. Este valor ficou a dever-se, principalmente, à utilização das linhas de crédito disponibilizadas por Portugal para apoio à construção de infraestruturas. Em contrapartida, a taxa de execução do

⁸ Soma dos orçamentos anuais.

⁹ A taxa de execução financeira não corresponde necessariamente à taxa de execução física. Os desfazamentos existentes na taxa da execução financeira (por vezes superiores a 100%) decorrem da forma como é elaborado o orçamento do PIC, na generalidade com previsão de custos sem análise prévia, o que provoca, por vezes, sobre ou subvalorização dos recursos financeiros necessários à execução financeira dos projetos.

Cluster ficou muito aquém do programado, inferior a 10% do previsto, como será explicado na questão 5.5.

O desvio entre o orçamentado e o executado dentro do PIC ficou a dever-se à contabilização das linhas de crédito. É, ainda, de referir que a CTM, incluída no PIC, não está contabilizada na APD devido aos critérios de contabilização utilizados pelo CAD.

A existência de uma área extra-PIC é recorrente em todos os PIC. Contudo, no quadro desta avaliação é de questionar se tal faz sentido, na medida em que muitas das intervenções se inserem, na realidade, nos eixos prioritários do PIC. São disso exemplo a Cooperação Intermunicipal e os encargos com estudantes cabo-verdianos que frequentam o Ensino Superior em Portugal ao abrigo do Regime Especial de Acesso, os quais representaram a parte mais significativa do orçamentado (Anexo 5).

Dada a grande diferença entre o orçamentado e a execução, sobressai uma evidente falta de rigor na orçamentação/planeamento global do PIC.

5.2. Em que medida as prioridades do PIC contribuíram para o alcançar dos objetivos da Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza (ECRP) de Cabo Verde?

Cabo Verde tem vindo a alcançar, desde a sua independência, em 1975, importantes patamares de desenvolvimento em matéria de crescimento do Produto Interno Bruto, de rendimento *per capita*, de melhoria do ensino e da saúde, e de esperança média de vida.

A redução da pobreza, principalmente a pobreza extrema, tem sido um dos objetivos primordiais, no sentido da prossecução dos ODM. Os sucessivos governos têm dado uma atenção especial aos grupos vulneráveis e apostado em políticas estruturais que visam promover o crescimento económico inclusivo. Para atingir este propósito, o país tem tido um forte apoio dos parceiros do desenvolvimento em ações fundamentais, como o Programa Nacional de Luta contra a Pobreza no meio rural.

Portugal tem sido um importante parceiro de Cabo Verde, com intervenções em áreas fulcrais para o desenvolvimento do país. De realçar que, em 2010, a APD bilateral portuguesa, no valor de 107,3 M€, representou 42% do total da Ajuda ao país. Neste contexto, é necessário saber se os recursos e as atividades desenvolvidas foram orientados para os resultados pretendidos e se estes produziram resultados/efeitos no desenvolvimento sustentável de capacidades. Isto pressupõe uma análise ao nível dos resultados e do impacto real nos beneficiários, a qual é limitada pelos constrangimentos já identificados (Cap. 1).

O DECRP constituiu um quadro de referência para o Governo de Cabo Verde e seus parceiros, tendo servido de guia para a preparação e implementação do PIC 2008-2011. Define 5 eixos de intervenção (Anexo 6A) com base nos quais foi elaborado o PIC para o quadriénio 2008-2011 (Anexo 6B).

Tendo por base as entrevistas realizadas e os resultados dos questionários implementados, a avaliação do PIC por parte dos diversos sectores cabo-verdianos é bastante positiva, tendo as diversas ações e projetos implementados contribuído para ganhos importantes nos respetivos sectores de intervenção.

Como já referido, no PIC não estão identificadas metas e indicadores de *outcomes* (quantitativos ou qualitativos) que permitam medir os resultados e efeitos alcançados. Contudo, até ao momento da avaliação há algumas evidências de as intervenções do PIC terem contribuído (embora seja impossível medir o grau dessa contribuição) para o alcançar dos objetivos estratégicos do DECRP, nomeadamente nos seguintes Eixos:

- **Eixo 1.** Contribuiu para a promoção da boa governação, através do apoio ao desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais no sector da segurança *lato sensu* (Defesa, Administração Interna e Justiça) e das finanças públicas.
- **Eixo 2.** Contribuiu para a promoção da competitividade e o crescimento económico. Assume relevância neste Eixo do DECRP, o apoio através do Cluster, que agilizando a Administração contribui para dinamizar a atividade económica.
- **Eixo 3.** Contribuiu para o desenvolvimento e valorização do capital humano através: (i) do apoio à formação profissional, quer através do Centro de Emprego e Formação de Pedra Badejo, Assomada e Variante, quer da capacitação do IEFP e do aumento da oferta formativa deste ensino, reflexo do apoio à construção e equipamento do Centro de Emprego e Formação do Fogo/Brava; (ii) do reforço das instituições de ensino superior, quer através do apoio aos mestrados, quer da assessoria ao MESCI; (iii) do desenvolvimento do capital humano, através da concessão de bolsas de estudo e do apoio aos mestrados. Contribuiu, igualmente, embora de forma pontual, para a sociedade de conhecimento para a inovação, qualificação e emprego de novas tecnologias de informação, através das intervenções apoiadas no quadro do Cluster. Contribuiu, ainda, para o aumento do acesso aos serviços de saúde especializados, através das evacuações (Cabo Verde é o país parceiro de Portugal que mais evacuações regista), e a prazo contribuirá para o acesso à hemodiálise, na sequência do apoio à construção de uma unidade de saúde para este efeito na ilha de Santiago.
- **Eixo 4:** Contribuiu para a criação de infraestruturas básicas, identificadas pelo Governo cabo-verdiano como essenciais ao desenvolvimento, através das linhas de crédito para a construção de estradas, portos, habitação social, parques fotovoltaicos e barragens.
- **Eixo 5.** Contribuiu para a melhoria do sistema de proteção social, não só através do apoio direto ao funcionamento de instituições mas, também, da capacitação das instituições que operam nesta área.

É, ainda, de referir que o apoio ao orçamento, que se alinha com as prioridades estratégicas definidas pelo Governo, tem como principal objetivo contribuir para a redução da pobreza, acelerar o crescimento económico, promover o desenvolvimento sustentável e salvaguardar o património ambiental, tal como definido no DECRP II.

5.3. Tendo em conta as ações da Cooperação Portuguesa em algumas áreas, que efeitos foram observados (sectoriais e/ou nacionais), resultantes dos programas de cooperação?

A resposta a esta questão cruza diretamente com os constrangimentos já referidos no capítulo 1, nomeadamente a inexistência de *baselines*, de indicadores e metas a alcançar. Por isso, a análise feita assenta fundamentalmente nos resultados alcançados e nas percepções dos avaliadores, alicerçadas nas dos interlocutores cabo-verdianos.

Grande parte das ações de cooperação implementadas entre 2008 e 2011 centrou-se no desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais em áreas da Administração Pública, das quais se destacam as finanças públicas, o sector da segurança, a formação profissional e a solidariedade social. É nessas áreas que se centra a análise dos resultados alcançados.

A. Finanças Públicas

O **Programa Integrado de Cooperação e Assistência Técnica em Finanças Públicas (PICATFin)** é um programa a 4 anos (2008/2011) com um pacote financeiro de 1,5 M€, implementado pelo Ministério das Finanças de Portugal. É um programa institucional, que tem como objetivo principal o desenvolvimento de capacidades de diferentes sectores das Finanças Públicas cabo-verdianas, em particular nas Alfândegas (26%), Impostos (17,6%) e Inspeção de Finanças (15,4%).

O programa engloba um conjunto alargado de ações que consubstanciam 73 projetos em 12 áreas de atuação. A taxa de execução material global situa-se nos 70%, registando-se as maiores taxas de execução nas áreas da Inspeção-Geral de Finanças, das Alfândegas e dos Impostos (Quadro 11). Em 2010, foi feita uma autoavaliação ao programa.¹⁰ Embora tenha sido feito algum ajustamento à programação a meio percurso, no sentido de haver uma maior e melhor execução das ações¹¹, constatou-se haver ainda alguma dispersão neste sector. Esta dispersão, conjugada com carências de técnicos disponíveis em Portugal, e com a não aprovação oportuna da legislação necessária em Cabo Verde,

¹⁰ Tratou-se de um exercício de autoavaliação realizado pelo GPEARl do MF de Portugal, em cuja missão participou uma técnica do GAAI/IPAD. Esta avaliação criou expectativas às autoridades cabo-verdianas. Contudo, até ao momento da presente avaliação, as autoridades cabo-verdianas e o IPAD aguardavam a divulgação do relatório de avaliação.

¹¹ Foram repensadas as áreas, acrescentadas algumas ações e anuladas outras. Algumas ações só poderiam ser realizadas após a aprovação de Códigos, nomeadamente nas áreas dos Impostos e das Alfândegas, tendo, por isso, sido anuladas/adiadas. No entanto, no terreno, foi referido não se ter sentido qualquer reorientação.

provocou taxas de execução muito baixas em algumas áreas e colocou em causa a visão estratégica do programa.

Quadro 11 – Execução do PICATFin

Áreas	Ações Previstas (2008-2011)	Ações Executadas (a 31-12-2011)	Taxa de Execução
Administração Pública	13	2	15 %
Alfândegas	50	40	80 %
Estudos e Estratégia	7	4	57 %
Impostos	38	30	79 %
Inspeção-Geral de Finanças	47	46	98 %
Contabilidade Pública	7	3	43 %
Orçamento	5	0	0 %
Planeamento	7	4	57 %
Património	9	5	56 %
Serviços de Administração	33	19	63 %
Tesouro, Tesouraria e Dívida Pública	19	10	58 %
Gestão e Avaliação do Programa	6	5	83 %
Total	241	168	70 %

Fonte: GPEARI/MF.

Em termos de **resultados/efeitos alcançados**, o balanço é globalmente positivo, sobretudo nas áreas das Alfândegas, Impostos e Inspeção-Geral de Finanças (IGF). No que diz respeito às **Alfândegas**, destacam-se os resultados alcançados na área anti-fraude, através da capacitação do serviço, tendo sido possível detetar e colmatar a subfaturação nesta área. Também na área da avaliação aduaneira, o reforço das competências facilitou a adoção das alterações introduzidas no quadro da adesão à OMC. De grande importância, ainda, foi a introdução da análise e gestão de risco, que permitiu agilizar o desalfandegamento das mercadorias.

Na área dos **Impostos**, embora não tendo sido implementadas algumas das ações, fundamentalmente porque exigiriam novo Código, a apreciação feita pelos dirigentes é extremamente positiva. Consideram que o PICATFin é muito importante, estruturante e deu à Direção-Geral de Contribuições e Impostos de Cabo Verde um novo fôlego e imagem.

No que diz respeito à **IGF**, as autoridades cabo-verdianas consideram que, devido a esta cooperação, o patamar em que se encontra atualmente a Inspeção de Finanças de Cabo Verde, tanto em relação à capacitação dos serviços, quanto à capacitação dos técnicos, é bastante elevado. As auditorias realizadas em conjunto com a Cooperação Portuguesa têm sido um sucesso. Ainda nesta área, foi referido que se deu um salto qualitativo em matéria de modelo de implementação. No início, as ações de formação eram em sala de aula e nem sempre os conhecimentos adquiridos eram aplicados. Em 2011, as aulas passaram a ser mais práticas e realizadas no local de trabalho (formação *on-job*). O apoio à construção de indicadores de risco é outro aspeto muito importante, o qual irá servir para reorientar a estratégia de intervenção da IGF de Cabo Verde.

Devido ao reduzido número de respostas, não foi possível recolher informação sobre os resultados e efeitos da formação nesta área a partir dos questionários implementados (Anexo 3A).

Cabe às autoridades cabo-verdianas assegurar a coordenação do apoio dos diversos doadores e de outros atores. Constataram-se algumas falhas nesta coordenação, o que coloca problemas de eventual sobreposição e duplicação de esforços em algumas áreas onde estão presentes outros atores, nomeadamente, a Espanha¹² e algumas empresas de consultoria.

Em termos de **futuro**, o apoio ao desenvolvimento de capacidades no Ministério das Finanças deve ser definido a partir do Plano de Ação que resultará do exercício de avaliação em curso no domínio da Reforma das Finanças Públicas em Cabo Verde (PEMFAR – *Public Expenditure Management and Financial Accountability Review*).¹³ Seria importante que o PICATFin se transformasse num instrumento estratégico para a Reforma do Estado nesta área, pelo que toda a reprogramação das ações terá que ter por base esse documento de médio prazo.

B. Sector da Segurança

O sector da segurança integra a cooperação nas áreas da segurança interna, justiça e defesa. Reconhecendo que os problemas de segurança têm um impacto direto no desenvolvimento, a Cooperação Portuguesa selecionou o sector da Segurança como sector de seguimento no quadro do Apoio ao Orçamento a Cabo Verde, desempenhando informalmente o papel de coordenador, o qual é considerado muito positivo¹⁴ pelas autoridades cabo-verdianas, servindo de exemplo e de modelo a outros parceiros.

B.1 – Cooperação Técnico-Policial

No que diz respeito à cooperação na área da segurança interna, as atividades desenvolvidas enquadram-se no programa de **cooperação técnico-policial** o qual tem vindo a ser desenvolvido desde 2006. Inclui ações de formação e assistência técnica ao Ministério da Administração Interna cabo-verdiano. O objetivo principal das intervenções em curso é o desenvolvimento de capacidades na Polícia Nacional (PN) e na Proteção Civil.

¹² Na reunião de avaliação intercalar do PICATFin, em 2010, foram identificadas duplicações em algumas áreas.

¹³ Foi criada uma Unidade de Coordenação da Reforma (UCR), que será responsável pela implementação do Plano de Reformas, no qual serão incluídos todos os doadores do sector. Será Cabo Verde a identificar as necessidades de formação e capacitação, no quadro das quais os doadores darão os seus contributos.

¹⁴ Dos 27 indicadores inicialmente definidos, 77% das metas foram cumpridas, em 2009, e 64%, em 2010. Para os próximos anos vai ser feita uma nova matriz. Para o efeito, a UE vai dar assistência técnica, aguardando-se o novo DECRP (Maio de 2012).

O Oficial de Ligação (OL) português contribuiu para coordenar e agilizar a implementação das ações, as quais são definidas em conjunto com as autoridades cabo-verdianas, em função das necessidades identificadas e das disponibilidades da parte portuguesa. O programa para o período 2008-2011 teve um orçamento de 2.610 mil €, e uma execução de 2,337 mil € cofinanciados pelo IPAD e pelo MAI-PT. Incluiu formação técnica (de agentes da segurança) (Anexo 6C), modernização de equipamentos e infraestruturas e melhoria dos padrões operacionais para o pessoal. No último ano foi necessário proceder a reajustamentos, com recalendarização de ações e revisão de custos.

Para além dos cursos realizados em Cabo Verde, tem sido disponibilizada formação em Portugal (estágios e/ou licenciatura/mestrado), nomeadamente, no Curso Superior de Polícia, no Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna.

Em termos de **resultados alcançados**, o balanço é positivo. Apesar de o processo de capacitação ser lento, são já visíveis alguns resultados quer ao nível individual, quer institucional. Desde 2008, nos Serviços de Fronteiras e na área do Trânsito existem já formadores cabo-verdianos para dar formação de chefes e subchefes, reflexo da aposta na formação de formadores. Nos dois últimos anos assistiu-se, também, à descentralização da formação ao nível das diversas ilhas. No que diz respeito à **assistência técnica**, os resultados alcançados traduziram-se no apoio à implementação do Plano Estratégico para a Segurança Interna (2009-2011), na assessoria à elaboração de diversa legislação¹⁵ e na criação de um gabinete de psicologia, cujos recursos humanos receberam formação para o efeito.¹⁶

Da análise dos **questionários aos dirigentes** dos serviços que beneficiaram da formação constata-se que, globalmente, a formação foi útil, eficaz e relevante para o trabalho/funções dos profissionais da segurança e para as necessidades da Instituição, respondendo e centrando-se nas suas necessidades. Contudo, nem sempre os conhecimentos adquiridos são utilizados, ainda que a formação possa ser útil para funções futuras. De uma forma geral, a formação melhorou o desempenho dos técnicos, permitindo-lhes desempenhar novas tarefas e, em alguns casos, progredir na carreira. Melhorou a qualidade do serviço prestado e a imagem externa da Instituição. No entender dos dirigentes, continua a ser necessária mais formação no futuro (Anexo 3B).

¹⁵ Pacote legislativo do Serviço Nacional de Protecção Civil e Bombeiros; Regulamentação da Lei de Segurança Privada; Pacote legislativo para a criação da Polícia Municipal.

¹⁶ Com este apoio, os técnicos cabo-verdianos passaram a ter capacidade para lidar com os testes psicotécnicos para a seleção dos agentes.

Da análise dos **questionários aos formandos** pode afirmar-se que a formação foi relevante para as funções que desempenham e para as necessidades do serviço e do Ministério. A formação proporcionou conhecimentos novos e úteis, ainda que alguns considerem que nem toda tenha sido a mais adequada para o exercício das suas funções. Porém, de uma forma geral, a formação pode ser útil para funções futuras e teve qualidade, apesar de, para alguns, nem sempre ter respondido às necessidades do serviço. Os métodos utilizados foram adequados, detendo os formadores bons conhecimentos sobre as matérias, as quais foram, na generalidade, adaptadas à realidade cabo-verdiana. A formação pode ajudar a melhorar o desempenho pessoal e a realizar novas tarefas, permitindo, para mais de 30% dos inquiridos, progredir na carreira. Para além da aquisição de novos conhecimentos, os quais são, por regra, aplicados no trabalho diário, a formação ajudou a melhorar o desempenho e a imagem da Instituição, e a qualidade do serviço prestado. A maior parte dos inquiridos (93%) recomendaria a formação a outros colegas (Anexo 3B).

Os equipamentos e materiais fornecidos pela Cooperação Portuguesa traduziram-se em melhorias ao nível das infraestruturas de apoio. Contudo, de acordo com os resultados dos questionários (dirigentes e formandos), nem sempre corresponderam ao solicitado, facto que se traduz numa menor utilização e relevância. Para alguns criaram mesmo novas necessidades e aumentaram a dependência relativamente à cooperação (Anexo 3B).

Foram identificados alguns **constrangimentos**, nomeadamente a reduzida flexibilidade na transição de verbas entre rubricas, o que limita a implementação quando é necessário proceder a reajustamentos. O atraso na aprovação dos programas/projetos foi outro constrangimento identificado, facto que se traduziu no atraso da sua implementação.¹⁷

No apoio à Direção de Emigração e Fronteiras, encontra-se em missão de serviço uma Oficial de Ligação de Imigração, a qual desenvolve, desde 2010, ações de formação e interage com as autoridades cabo-verdianas na área da modernização e revisão da Lei de Estrangeiros, no âmbito de um Projeto da União Europeia.

Em termos de **futuro**, reflexo dos resultados positivos alcançados, torna-se necessário avançar também para novas abordagens, dando um salto qualitativo, passando para um nível estratégico, apostando na formação de quadros superiores e nas assessorias nas áreas indicadas por Cabo Verde. Na formação de base, Cabo Verde já pode avançar com

¹⁷ A título de exemplo, refira-se que as ações de 2011 foram iniciadas apenas em julho. Outro constrangimento está relacionado com os equipamentos, vertente que as autoridades cabo-verdianas consideram dever ser objeto de atenção no futuro. No seu entender, devem ser objeto de atenção central e não apenas como acessório à formação/capacitação.

os seus próprios formadores. Uma área de potencial apoio é a da produção estatística. A formação de formadores na área do policiamento de proximidade, o *e-learning* e a Inspeção foram outras áreas identificadas como de potencial apoio no próximo PIC. No que diz respeito ao SEF, a permuta de funcionários (ex: do porto da Praia para o porto de Leixões e vice-versa) a par de uma formação contínua e apostando na escola de polícia, foram referidos pelos interlocutores como métodos mais adequados e eficazes para a capacitação individual e institucional.

B.2 – Justiça

O Programa de cooperação técnica nesta área tem como objetivo apoiar a melhoria do funcionamento deste sector. As atividades desenvolvidas incluíram: 1) formação especializada de quadros (inicial e permanente); assistência técnica e assessoria jurídica, em áreas tão variadas quanto as magistraturas judicial e do Ministério Público, Tribunais, investigação criminal, penitenciária e reinserção social, registos, notariado e identificação, administração e modernização da Justiça, e resolução alternativa de litígios; 2) apoio à atualização de Códigos e demais legislação; 3) oferta de equipamentos e reforço e atualização do acervo de bibliografia jurídica de diversas entidades.

Em Fevereiro de 2011 foi concluída a avaliação externa ao sector da **Justiça** com os PALOP¹⁸ tendo a cooperação com Cabo Verde sido objeto de análise aprofundada. De acordo com esta avaliação, a cooperação neste sector “*é considerada bastante positiva e de grande repercussão no desenvolvimento do sistema jurídico e judiciário de Cabo Verde. Basta referir que cerca de 80% dos magistrados judiciais cabo-verdianos beneficiaram de formação no CEJ ou de estágios junto dos tribunais portugueses*” (IPAD/CES, 2011:171)¹⁹.

O apoio à **Polícia Judiciária** (PJ) (Anexo 6D) tem tido resultados muito positivos. A assistência técnica, os estágios e a formação permitiram melhorar os serviços que foram criados de raiz e estruturados com o apoio de Portugal. Os equipamentos recebidos têm sido utilizados. De acordo com o Diretor da PJ, o *feedback* quanto à assistência técnica é muito positivo por parte dos técnicos que frequentaram as ações. Contudo, a saída do Assessor português em Junho de 2011, sem ter ainda sido substituído, poderá colocar em causa o bom andamento deste apoio, apresentando-se como o principal **constrangimento**.

¹⁸

http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/Relatório_Final_IPAD_15_02_2011.pdf

¹⁹

http://www.ipad.mne.gov.pt/CentroRecursos/Documentacao/Avaliacao%20e%20Auditoria%20Interna/Documents/Relatório_Final_IPAD_15_02_2011.pdf

Outra área importante é a formação no **Centro de Estudos Judiciais**, na qual a maioria dos alunos termina os cursos com boas notas. Para isto muito contribuiu o rigor de Cabo Verde na respetiva seleção.

Os **Serviços Prisionais** e a **Reinserção Social** têm também sido uma área muito importante, com boa execução, embora durante o período em análise tenha havido alguma demora na execução de algumas ações. O modelo de comunicação/articulação deverá ser melhorado no futuro.

Não foi possível proceder à análise dos questionários implementados, por insuficiente número de respostas (Anexo 3C).

Os principais **constrangimentos** no **sector da Justiça** situam-se ao nível dos atrasos na implementação e a falta de um sistema de monitorização entre Portugal e Cabo Verde, no sentido de uma maior racionalização e acompanhamento, para saber se as metas foram atingidas.²⁰

No **futuro**, a cooperação no sector da justiça necessita de aprofundar o apoio (logístico e material) e melhorar a articulação para que a implementação das ações decorra no momento mais adequado.

B.3 – Cooperação Técnico-Militar

A cooperação técnico-militar é desenvolvida no contexto de programas-quadro, assinados entre os dois ministérios homólogos e cujo período de vigência não é coincidente com o do PIC. Em 2011 terminou o programa-quadro 2009-2011, tendo já sido assinado o próximo para 2012-2014.

O **Programa-Quadro de Cooperação Técnico-Militar** de 2009-2011, resultante da negociação entre as autoridades dos dois países, incluiu apoio à capacitação das estruturas superiores das Forças Armadas, à Escola Militar e à consolidação das estruturas operacionais da Polícia Militar, a formação do pessoal e funcionamento da Guarda Costeira e dos Fuzileiros Navais, bem como o apoio ao Centro de Instrução Militar Conjunto do Morro Branco e a formação em Portugal, em instituições de Ensino Militar.

Para além da formação em Cabo Verde, através da deslocação de formadores portugueses, nas áreas da Polícia Militar, Guarda Costeira e Fuzileiros Navais foram concedidas bolsas para frequência de cursos de ensino militar em Portugal. Entre 2008 e

²⁰ Seria importante haver uma reflexão conjunta entre as diferentes entidades da Cooperação Portuguesa e de Cabo Verde sobre as possibilidades de melhoria e promoção de sinergias. Há uma preocupação central no sentido de se saber se o que fazem é devidamente replicado pelos outros agentes.

2011, foram concedidas 88 bolsas para a frequência de cursos nos três ramos das forças armadas, no Instituto de Ensino Superior Militar e no Instituto de Defesa Nacional. Foi, também, dado apoio técnico à estrutura superior das Forças Armadas de Cabo Verde e oferecido material no quadro das ações de formação, o qual continua a ser utilizado. Foram, ainda, no âmbito do Tratado de Fiscalização Conjunta, assinado em 2006, realizadas algumas operações conjuntas de fiscalização durante este período.

Esta área pretende apoiar não só a melhoria da capacidade operacional das unidades e as competências técnico-profissionais dos militares como, também, explorar oportunidades no âmbito da economia de defesa, uma questão muito importante para ambos os países em termos económicos.

C. Formação profissional

A área da **Formação Profissional** tem sido apoiada pelo IEFP-PT, através de investimentos (construção, reabilitação e equipamento/apetrechamento de estruturas destinadas ao funcionamento de serviços de emprego e formação profissional em Cabo Verde) e de apoio técnico e financeiro ao desenvolvimento de ações de formação profissional e de medidas de inserção na vida activa.

No período em análise, incluiu o apoio aos centros de emprego e formação profissional de Pedra Badejo, Assomada e Variante, um Fundo de Apoio à Integração na Vida Activa (FIVA) e a construção de uma residência para os formadores e formandos (Centro de EFP Pedra Badejo). Toda esta cooperação se desenvolveu, até final de 2011, a partir do Centro de Emprego e Formação Profissional de Pedra Badejo sendo o Diretor deste Centro quem coordena o apoio, em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) português. A gestão e prestação de contas é feita por funcionários de Cabo Verde, que têm como preocupação atual avançar com a produção de estatísticas. No período em análise, receberam formação no Centro de Emprego e Formação Profissional de Pedra Badejo 1382 formandos em diversas áreas profissionais, de que são exemplo a mecânica, eletricidade, carpintaria e informática. O FIVA, que se pretende auto-sustentado, tem apoiado a inserção no mercado de trabalho, através do financiamento de iniciativas de auto-emprego.²¹

²¹ Não foi possível obter informação estatística sobre o número de beneficiários deste Fundo.

Foi, ainda, construído e equipado o Centro de Emprego e Formação Profissional Fogo/Brava²², no âmbito de um protocolo assinado entre o IPAD, o IEFP-CV e o IEFP-PT, orçamentado em cerca de 1,5 milhões de euros, financiado pelo IPAD e pelo IEFP-CV.

Para além do apoio à formação profissional, foi ainda identificada a necessidade de desenvolvimento de um projeto de cooperação para a **capacitação do Instituto de Emprego e Formação Profissional** (IEFP) de Cabo Verde. Contudo, por vicissitudes várias, este projeto acabou por não ter desenvolvimento no período em análise. Foi criado, com sucesso, um Observatório sobre o mercado do emprego, cuja legislação teve o apoio de Portugal. O apoio à criação do Plano Nacional de Emprego não avançou.²³

Em termos da atividade formativa apoiada pelo IEFP-PT, ao longo do Programa Indicativo de Cooperação 2008-2011 foram apoiadas 82 ações de formação profissional envolvendo 1382 formandos distribuídos por várias modalidades formativas (Anexo 6E). Para além deste apoio, o ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), também apoiou outras atividades ligadas à revisão de legislação na área da inspeção do trabalho.

Segundo um estudo recente das autoridades de Cabo Verde (IEFP-CV, 2011) (Caixa 2), os níveis de integração profissional são relevantes e a formação está muito ligada às necessidades do país.²⁴

Embora muitas vezes informal, existe **coordenação** e articulação com o Luxemburgo (o principal doador nesta área). Com as autoridades cabo-verdianas a articulação é feita com o IEFP de Portugal.

Em Junho de 2011 foi assinado, entre os doadores e o Governo cabo-verdiano, um Memorando de Entendimento para alinhar as políticas de educação/formação profissional/emprego. No âmbito deste grupo foi definida uma matriz de intervenções que permite ver qual a responsabilidade dos doadores e de Cabo Verde, constituindo o primeiro passo para uma gestão centrada nos resultados.

²² O projeto consistiu na construção e equipamento de um Centro de Emprego e Formação Profissional no município de S. Filipe, Ilha do Fogo. O objetivo foi proporcionar instalações adequadas para a formação profissional nas áreas da construção (instalações elétricas, canalizadores, ar condicionado) e da agricultura. O projeto, lançado em 2005, teve um orçamento de 1,529 M€, com o IPAD a financiar 1 M€ e o IEFP de Cabo Verde a cobrir o restante.

²³ Cabo Verde tem dúvidas acerca deste tipo de abordagem nacional. Considera mais adequada a criação de planos locais de emprego.

²⁴ O inquérito foi realizado a 1.282 diplomados que concluíram a formação técnico-profissional em 2007, 2008 e 2009, bem como a 275 entidades empregadoras e teve financiamento da cooperação luxemburguesa.

CAIXA 2

Estudo de Impacto da Formação Técnico-Profissional em Cabo Verde

Síntese dos Resultados:

- 66,5% dos jovens diplomados ficaram inseridos no mercado de trabalho após a sua formação;
- Em média, os diplomados levam 5 meses a encontrar o seu 1º emprego;
- Aproximadamente 65% dos formandos ficaram a trabalhar na respetiva área de formação;
- As entidades empregadoras estão satisfeitas com as competências profissionais dos diplomados: produtividade (94,9%, competências técnicas (94,5%) e motivação (93,4%);
- 58% dos diplomados consideram que a formação técnico-profissional contribuiu para a criação e expansão do seu negócio e 31,9% estão muito satisfeitos com o seu negócio.
- A inserção laboral das mulheres (61,5%) apresenta menores índices que a dos rapazes (70,6%);
- Em média, as raparigas demoram mais tempo (mais 2 meses) a encontrar o 1º emprego (6 meses no total);
- O auto-emprego é mais representativo nos rapazes do que nas raparigas, sendo que 63,8% dos rapazes diplomados após a formação criaram o seu próprio negócio;
- Os rapazes diplomados auferem, em média, um maior salário do que as raparigas.

Do estudo resultaram as seguintes recomendações:

- Reforçar as políticas/programas de emprego que melhorem a empregabilidade das raparigas com formação técnico-profissional no mercado de trabalho;
- Necessidade de se definir uma tabela salarial indicativa para o sector da formação profissional de acordo com os diferentes níveis;
- Reforçar a orientação profissional dos alunos de educação tecnológica;
- Continuar a apostar na formação profissional;
- Dar continuidade ao Ano Complementar Profissionalizante na Educação Tecnológica, tendo em conta a boa empregabilidade dos diplomados (71,4%);
- Aumentar as ações de promoção do empreendedorismo (capacitação) e reforçar o apoio às iniciativas de auto-emprego no seio dos diplomados.

Fonte: IEFP-CV, 2011.

Em termos de **futuro**, as autoridades dos dois países consideram que esta área de cooperação deverá ser reequacionada tendo em vista a estruturação e capacitação institucional do IEFP de Cabo Verde, e o apoio à rede de Centros de Emprego e de Formação Profissional, com especial enfoque na área do emprego.

D. Apoio ao desenvolvimento sociocomunitário

O apoio neste sector inclui o projeto de **apoio a crianças vulneráveis e jovens na ilha de Santiago**, no concelho da Praia. O projeto, iniciado em 2002, é da responsabilidade do atual Ministério da Solidariedade e Segurança Social português (MSSS) (ex-Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social - MTSS) e teve um orçamento de 2 M€ (1,3 M€ para o período 2002-2007 e 740 mil € para 2008-2010). O projeto concretiza-se no apoio a três Centros de Proteção Social: o Centro de Lém Cachorro (rapazes e raparigas), o Centro Juvenil de Picos (rapazes) e o Centro Juvenil de Assomada (raparigas)²⁵ (Anexo 6F). Inclui

²⁵ Estes três Centros foram geridos, de 2005 até 2009 pela Fundação Padre Luís Allaz. Desde Abril desse ano passaram para a gestão do Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA).

atividades pedagógicas, culturais e de lazer, desporto, trabalho com famílias e com a sociedade civil, assistência médica e apoio psicológico.

Foi, também, apoiada a **criação/construção de infraestruturas** (jardins de infância, centros sociocomunitários, reservatórios e/ou cisternas e chafarizes), a **melhoria habitacional** (reparação e/ou construção de casa – renda resolúvel – e construção de casa de banho), a **concessão de microcrédito** para atividades geradoras de rendimento (nos sectores da agricultura, pecuária, comércio informal e pescas), **ações de formação diversas e ações de proteção ambiental** (Anexos 6F e 6G).

Em termos de beneficiários diretos, no período em apreço, beneficiou diretamente 541 crianças em idade pré-escolar, 301 idosos, 544 formandos de formação profissional/profissionalizante, 232 jovens com apoio social para educação/formação profissional, 500 crianças e jovens em regime “semi-aberto”, 184 crianças em regime “semi-fechado” e 292 pessoas em termos de melhoria das suas condições habitacionais. Globalmente, o programa de cooperação nesta área beneficiou mais de 177.000 pessoas entre 2008 e 2010, dos quais 4 581 em atividades de carácter regular (Anexo 6H).

Os resultados desta cooperação são visíveis, desde logo, na forma de gestão dos Centros apoiados e na sua organização. Constatou-se também haver uma grande preocupação com o tratamento individualizado de cada criança, em função das suas necessidades. Em termos globais, este apoio tem reflexos diretos no bem-estar social e constitui uma intervenção diretamente ligada à luta contra a pobreza, com grande impacto nos seus beneficiários diretos.²⁶

Relativamente ao conjunto de instrumentos e indicadores de gestão por parte da Cooperação Portuguesa, registou-se uma evolução positiva. Contudo, no que diz respeito à gestão das verbas por parte de Cabo Verde, deve ser promovida uma maior autonomia do parceiro.

²⁶ Em Outubro de 2011, o Instituto Cabo-verdiano da Criança e do Adolescente (ICCA) fez uma avaliação/balanço do PIC 2008-2011 com Portugal. O balanço é globalmente positivo tendo os Centros apoiados pela Cooperação Portuguesa sido considerados espaços de referência.

5.4. Em que medida o apoio português ao sector da Educação, através do Ensino Superior, contribuiu para uma maior consolidação do sistema de ensino e da capacitação institucional de Cabo Verde?

Cabo Verde atribuiu particular importância à estruturação do Ensino Superior, através da criação da Universidade de Cabo Verde (Uni-CV). A Cooperação Portuguesa centrou a sua atenção neste nível de ensino, no sentido de contribuir para a sua consolidação e credibilização. O apoio ao ensino superior é considerado pelas autoridades cabo-verdianas estruturante e muito importante, pese embora a existência de algumas lacunas. Inclui, fundamentalmente, três vertentes: (1) Assessoria ao Ministério; (2) Mobilidade de docentes; e (3) Mestrados. É, também, de referir a continuação da concessão de bolsas (internas e para formação em Portugal), o apoio à reabilitação de infraestruturas/equipamentos escolares e o apoio ao nível da língua e da cultura portuguesas.

O programa de apoio ao ensino superior teve um orçamento total na ordem dos 900 mil €, financiado pelo IPAD e consubstanciou-se, fundamentalmente, em:

1. **Assessoria ao Governo de Cabo Verde no domínio do Ensino Superior** – trata-se de assistência técnica ao Ministério do Ensino Superior, Ciência e Inovação (MESCI). Centrada em 3 eixos (I – regulamentação do ensino superior; II – sistema de garantia de qualidade; III – desenvolvimento da Direção-Geral do Ensino Superior (DGES), traduziu-se no apoio à elaboração de legislação (Lei de Bases, Graus académicos e diplomas, etc.), na concepção de uma Agência de Avaliação (que não avançou, estando em discussão outro figurino – o Conselho para a Qualidade) e na definição do respetivo modelo de avaliação, tendo já incluído a avaliação independente de duas instituições privadas de ensino superior. O balanço é globalmente positivo, com resultados menos positivos no Eixo III relativo ao apoio à criação e capacitação da Direção-Geral do Ensino Superior, por constrangimentos inerentes a Cabo Verde, nomeadamente, por não ter fixado e reforçado este serviço com o pessoal técnico necessário.
2. **Mobilidade de docentes** – Trata-se de um processo de intercâmbio de docentes universitários, no sentido de docentes portugueses lecionarem, pelo período mínimo de um semestre, na Universidade de Cabo Verde.

A estratégia em relação à mobilidade de docentes está enquadrada na cooperação com o ensino superior para conseguir aumentar a oferta de ensino de boa qualidade com docentes portugueses com experiência. Esta componente baseava-se no

pressuposto de que as Universidades portuguesas libertariam os docentes em função das necessidades. Este aspeto foi-se tornando cada vez mais difícil, só tendo sido possível libertar professores em licença sabática ou por tempos mais curtos.

Os resultados não são muito positivos. Por um lado, não foram libertados pelas Universidades portuguesas os docentes necessários e, por outro, as ações de curta duração tiveram eficácia reduzida. Acresce que, no contexto do apoio ao ensino superior, não houve reuniões no sentido de enquadrar esta componente na estratégia mais geral desse apoio.

3. **Mestrados** – Foram apoiados 3 mestrados, com o objetivo de reforçar o ensino superior nestas áreas, através da formação de professores da Universidade e de pessoal técnico:

- ***Agronomia e Recursos Naturais***²⁷: Para o período de Junho de 2009 a Junho de 2012, com um orçamento de cerca de 209.800 € (execução de apenas 190.000€) e implementado pelo CENTROP (Centro de Estudos Tropicais para o Desenvolvimento) do Instituto Superior de Agronomia da Universidade de Lisboa. Destinava-se a 30 mestrados que, terminada a componente académica, desenvolveriam as suas dissertações em Cabo Verde sobre temas estratégicos para o país. Até ao momento da avaliação dos 13 mestrados com aproveitamento na componente letiva, apenas 6 tinham iniciado a fase de preparação das dissertações.
- ***Matemática aplicada à Engenharia***: Para o período de Janeiro 2007 a Dezembro de 2010, com um orçamento de 290.200 € e implementado pela Universidade de Aveiro, que também co-financiou (41.824 €). Acabou por se prolongar até 2011, tendo a execução do IPAD ascendido a 221.997 €. Destinado a 25 mestrados, com o objetivo de melhorar as competências técnicas, científicas e académicas de cabo-verdianos licenciados em engenharia, colmatando assim a carência de quadros superiores habilitados para poderem exercer funções de docência na Uni-CV. Dos 15 alunos que iniciaram o mestrado, 12 terminaram a componente letiva com aproveitamento, tendo apenas 7 terminado e defendido as dissertações.
- ***Electrónica e Telecomunicações, especialização em Sistemas de Informação***: (segundo curso) Para o período de 2008 a 2011, com um orçamento do IPAD de 195.818 € e implementado pela Universidade de Aveiro que cofinanciou com

²⁷ Este apoio surgiu na sequência do apoio prestado à Licenciatura em Engenharia Rural e Ambiente, no INIDA.

62.551 €. Tinha como objetivo formar 20 técnicos com o grau de mestre. Dos 18 mestrados que concluíram a parte letiva, 10 apresentaram projeto de dissertação e destes apenas 8 terminaram o trabalho e defenderam a sua tese na Uni-CV.

Apesar de solicitado pela Equipa de Avaliação, não foi possível saber quantos mestrados destes cursos são docentes na Uni-CV ou noutro estabelecimento de ensino superior em Cabo Verde.

Um aspeto positivo a referir é o apoio à publicitação/publicação das dissertações, em articulação com apoio aos mestrados. Este aspeto gera grande motivação e pode ser um fator de empregabilidade (as teses foram concebidas para responderem a questões práticas empresariais).

Das reuniões realizadas em Cabo Verde pode afirmar-se que através deste apoio a Cooperação Portuguesa contribuiu para a criação de capacidade da Uni-CV para estruturar e implementar mestrados, mantendo-se os mesmos em funcionamento após ter terminado o apoio português.

Da análise das **respostas aos questionários**²⁸ realizados aos mestrados conclui-se que a qualidade global dos mestrados é boa (67%) ou muito boa (33%). O modelo adotado é considerado bom, ainda que não completamente adaptado à realidade cabo-verdiana. O corpo docente é muito qualificado, o método de ensino é globalmente muito bom, sendo o acompanhamento dos alunos pelo corpo docente classificado como bom ou muito bom, por mais de 88% dos inquiridos. A qualidade e quantidade dos recursos disponíveis na biblioteca foram consideradas medíocres, havendo também espaço para melhorias no que diz respeito às instalações onde decorreram os mestrados (Anexo 3D).

Em alguns casos, em termos pessoais, a frequência do mestrado foi decisiva para a obtenção de emprego, ainda que este nem sempre tivesse relação direta com as habilitações adquiridas. A maior parte dos inquiridos exerce funções na Administração Pública (55%) seguindo-se as empresas privadas (22%). Os mestrados permitiram a progressão na carreira em quase metade dos inquiridos e, em menor escala, melhorias salariais. Permitiram, ainda, reorientar a carreira profissional de mais de 55% dos inquiridos, para áreas da sua preferência e melhorar os conhecimentos em áreas específicas. Para mais de 66%, os mestrados traduziram-se em mudanças positivas substanciais na forma como desempenham as suas principais funções no trabalho. Mais de 90% recomendaria os mestrados a outros colegas (Anexo 3D).

²⁸ Não foi obtida nenhuma resposta de mestrados de Matemática aplicada à Engenharia.

Bolsas de Estudo

Em matéria de atribuição de **bolsas de estudo** para frequência de cursos em Portugal, registou-se uma tendência para a diminuição gradual das bolsas de licenciatura centrando-se nos níveis de mestrado e doutoramento (Quadro 12). Esta reorientação da política de bolsas visa apoiar a capacitação do ensino superior em Cabo Verde, através da consolidação de um corpo docente com o grau de mestre e doutor. Contudo, há ainda áreas de licenciatura que carecem de atenção, como é o caso das engenharias e da saúde, para as quais ou não existe formação superior em Cabo Verde ou a oferta que existe é insuficiente.

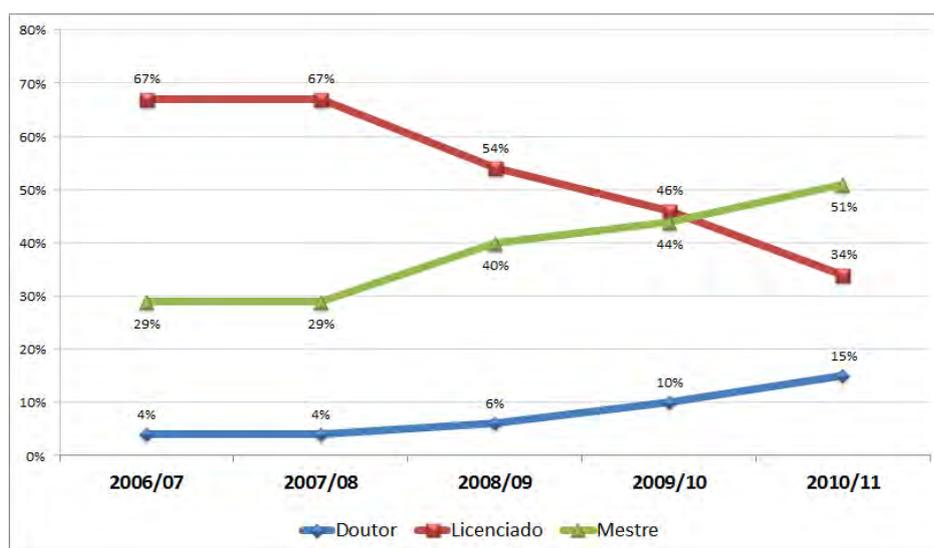
Quadro 12 – Bolsas de ensino superior em Portugal (2008-2011)

		2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	Total
Licenciatura	Novas	4	5	5	0	14
	Renovadas	44	21	17	16	98
Mestrado	Novas	19	15	17	17	68
	Renovadas	25	29	25	29	108
Doutoramento	Novas	2	4	4	3	13
	Renovadas	7	8	7	8	30
Total		101	82	75	73	331

Fonte: IPAD/CGI 2011.

O apoio português, por via dos mestrados e, sobretudo, através das bolsas de estudo, terá contribuído para a evolução positiva da qualificação do corpo docente da Uni-CV desde o seu início (Figura 7). Contudo, não foi possível saber quantos docentes da Uni-CV foram bolseiros da Cooperação Portuguesa.

Figura 7 – Evolução da Composição do Corpo Docente da Uni-CV (2006/07 a 2010/11)



Fonte: Uni-CV, 2012.

As **bolsas internas**, em execução desde 2002/03, têm sido utilizadas para a frequência de estabelecimentos de ensino superior públicos ou privados. Pela análise dos dados disponíveis, constata-se que o contingente foi sempre aproveitado.

A **promoção da língua portuguesa** ao nível do ensino superior tem sido financiada pelo Instituto Camões e traduz-se, fundamentalmente, na presença de uma leitora que, em articulação com a Uni-CV, leciona a disciplina de língua portuguesa. O Instituto Camões tem também concedido bolsas de estudo para mestrado e doutoramento em língua portuguesa, em Portugal.

A área cultural, transversal ao apoio à educação, é promovida fundamentalmente pelo Centro Cultural Português (CCP), o qual tem desenvolvido inúmeras atividades²⁹. Tem funcionado como uma plataforma de promoção de uma imagem positiva dos dois países. É um espaço de referência para a divulgação de conteúdos em língua portuguesa e está a tentar encetar novas dinâmicas, nomeadamente contactos com empresas no sentido da inclusão da diplomacia económica.

O apoio à **formação contínua dos professores do ensino básico e secundário**, que era assegurado pelo Instituto Camões, foi descontinuado. Muitos alunos entram na Universidade com graves lacunas em língua portuguesa, tornando-se necessário intervir ao nível do Ensino Secundário. No período em análise este apoio foi em menor escala, tendo incluído:

1. A assistência técnica e formação de professores: após a conclusão do Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino Secundário (PADES)³⁰, Cabo Verde fez nova proposta para este nível de ensino, enquadrada na revisão curricular em curso e consubstanciada, fundamentalmente, (i) na formação de professores; (ii) na produção de manuais; (iii) no desenvolvimento das Ciências e da Língua Portuguesa. Portugal acabou por não dar resposta positiva a esta solicitação;
2. A reabilitação do Liceu Domingos Ramos, nomeadamente a cobertura do edifício principal, cofinanciado pelo IPAD (300 mil €), com atrasos substanciais em relação ao previsto.

Para o **futuro** a grande aposta de Cabo Verde é na qualidade da educação. Para isso será necessária a formação contínua de professores, o desenvolvimento/reforço das disciplinas

²⁹ Encetou ações para associar a cultura ao turismo, e também o apoio à estruturação de produções artísticas de Cabo Verde. Este Centro, com excelentes instalações e equipamentos, tem sido um ponto de encontro privilegiado entre Cabo Verde e Portugal (espaço de inclusão). Por exemplo, em 2011, realizou 110 eventos organizados, uma média 10 por mês, com mais de 13 000 espetadores no total.

³⁰ Em 2008 ainda teve 35 professores e em 2009 com 3 professores, que apoiaram na revisão curricular.

de Ciências, Matemática e Física, a criação de laboratórios e a recuperação e ampliação das escolas. Deste ponto de vista, Cabo Verde reafirma o interesse do apoio da Cooperação Portuguesa ao sector da educação, quer no ensino superior, na sua consolidação e credibilização, quer no ensino secundário no quadro do “apoio técnico ao processo de revisão curricular”.

No que diz respeito ao Ensino Superior, a mobilidade de docentes deverá ser repensada, tendo em atenção a sua inserção no conjunto do apoio a este sector. Deverá, assim, ser pensada uma estratégia que articule as diferentes áreas, definindo as áreas-chave e a operacionalização de cada uma das componentes.

Em síntese, Portugal deu um importante contributo à estruturação e consolidação do ensino superior em Cabo Verde, apesar da existência de valências com resultados menos positivos e da ausência de uma visão estratégica integrada.

5.5. Em que aspetos o Cluster da Cooperação, uma intervenção assente em novas tecnologias, se diferenciou dos instrumentos tradicionais da Cooperação Portuguesa?

O Eixo 3 do PIC consubstanciou-se no **Cluster da Cooperação “Atlântico”** (10% do orçamento indicativo do PIC), tendo por base o Programa Estratégico para a Sociedade de Informação de Cabo Verde (PESI)³¹ Incluiu três pilares: (1) capacitação e modernização da Administração Pública (Governo electrónico), (2) capacitação e modernização no sector da educação, e (3) promoção do empreendedorismo.

O primeiro estudo sobre o Cluster, apresentado pela TESE ao IPAD, em Outubro de 2008, definia três componentes: 1) Componente Nacional/Centralizada: capacitação e formação; 2) Componente descentralizada: democratização do acesso; 3) Componente Complementar: infraestruturas sociais básicas (luta contra a pobreza). Por razões que não ficaram claras para a Equipa de Avaliação, a TESE apresentou mais tarde (Dezembro de 2008) um documento de síntese, do qual já não constava a componente 3.

Em Março de 2009, aquando da visita oficial do Primeiro-Ministro de Portugal a Cabo Verde, foi assinado entre os dois governos um Memorando de Entendimento relativo à criação do Cluster Atlântico, o qual define o seu objetivo e modo de funcionamento a desenvolver no âmbito do PIC 2008-2011. Em Março de 2010, foi assinado um Memorando de Entendimento entre o IPAD e a DNAPEC, contendo o Plano de Atividades a desenvolver em 2010 e o seu modo de implementação. Dos projetos identificados, a maioria não teve seguimento por indisponibilidade de financiamento por parte do IPAD³²:

Pilar 1 – Capacitação e Modernização Administrativa. Neste eixo, que tem como parceiros o Núcleo Operacional para a Sociedade da Informação (NOSI) e a Agência para a Modernização Administrativa (AMA), pretende-se aprofundar a cooperação concentrando os esforços em três novos projetos: Núcleo Operacional para o Governo Electrónico; Interoperabilidade e Certificação Electrónica; Simplificação Administrativa – Metodologias e Medição de Impacto;

Pilar 2 – Capacitação e Modernização no Sector da Educação. Tendo como parceiros o NOSI e o MEES, as intervenções a desenvolver nesta área visam contribuir para a

³¹ Definido em 2005, com o objetivo de “*criar um impacto determinante na transformação de Cabo Verde em todos os domínios de atividade*”. Portugal foi considerado como uma vantagem competitiva nesta área de parceria estratégica com Cabo Verde.

³² É o caso da “Produção e Impressão dos documentos de Identificação”, no montante de 1 M€, do NOSI; do “Mundu Novu”, no montante de 600.000 €, do NOSI; e do projeto de “Promoção das TIC e do empreendedorismo em Cabo Verde”, no montante de cerca de 1M€, da Plataforma das ONGD.

implementação do programa "Mundu Novu", que está a ser desenvolvido pelo Governo, apoiando em particular a reforma em curso do ensino secundário, bem como o ensino superior na área das TIC;

Pilar 3 – Promoção do Empreendedorismo. Tem como parceiros a ADEI/IEFP/NOSI/Plataforma das ONG de Cabo Verde, e como objetivo apoiar as iniciativas empresariais (quer as que introduzam as novas tecnologias na sua atividade normal, quer as que tenham como objeto as próprias TIC) e a cooperação no âmbito do Centro Tecnológico em desenvolvimento pelas autoridades de Cabo Verde.

Até ao momento da avaliação, encontravam-se em execução apenas três projetos:

- “Concepção e Design do Passaporte Electrónico, Cartão Nacional de Identificação e Título de Residência”, no montante de 79.050 €, apresentado pelo NOSI (Pilar 1);
- “Aquisição e instalação de estações automáticas de recolha de dados biométricos para os documentos de identificação”, no montante de 420.950 €, do NOSI (Pilar 1);
- Projeto “Estudo de alavancagem do Atlântico – Cluster de Cooperação – Capacitação e Modernização no sector da Educação”, no montante de 100.000 €, apresentado e executado pelo NOSI no âmbito da implementação do Sistema Nacional de Identificação e Autenticação Civil (SNIAC) (Pilar 2).

Na prática, a taxa de execução do Cluster está muito aquém do expectável. Os objetivos do Cluster eram claros mas demasiado ambiciosos. Esta área confrontou-se, como já referido, com grandes limitações financeiras (com uma execução de cerca de 10% do montante inicialmente previsto). Apesar disso, a cooperação nesta área é encarada por Cabo Verde como muito importante, com resultados positivos e de grande qualidade³³.

A questão central é, porém, saber até que ponto este instrumento inovador da Cooperação Portuguesa – o Cluster – se diferenciou da abordagem tradicional. De acordo com o estudo encomendado à TESE, a operacionalização do Cluster deveria passar pela:

1. Constituição de uma célula coordenadora, integrando elementos do IPAD, do NOSI e da UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento;
2. Criação de uma unidade de gestão do Cluster em Cabo Verde;
3. Definição de grupos de trabalho sectoriais para cada pilar;
4. Definição pormenorizada dos programas/projetos de cada pilar.

Acresce que o Cluster também se deveria diferenciar pela promoção de sinergias ao nível da complementaridade e do financiamento. O Cluster visava promover a coordenação entre

³³ Para os responsáveis por esta área em Cabo Verde, “faz toda a diferença” a presença de Portugal, pelo papel abrangente que tem.

atores e assim potenciar sinergias ao nível do capital humano em termos de maximização dos recursos financeiros disponíveis.

Na realidade, a implementação do Cluster não se traduziu numa nova maneira de atuar. De facto, não foi criada qualquer estrutura que assegurasse a coordenação, promoção de sinergias e gestão do Cluster, não se constatou uma liderança ativa do IPAD neste processo e não foi criado qualquer grupo de trabalho sectorial. Apenas teve tradução prática a definição pormenorizada dos projetos apresentados ao IPAD por Cabo Verde.

Por tudo isto, não há evidências de uma estratégia de implementação clara em matéria de Cluster. Embora os objetivos tenham sido bem definidos, os meios colocados à disposição da sua implementação foram insuficientes. A este grande constrangimento somou-se, ainda, a falta de liderança que pudesse garantir a estratégia de atuação. Na prática, o que comandou a implementação dos projetos foi a disponibilidade (ou não) de recursos financeiros. A promoção de potenciais sinergias e complementaridade de financiamentos, a acontecer, foi promovida pelo NOSI que identificou as potencialidades de cada parceiro.

A lógica de intervenção do Cluster inicialmente definida faz todo o sentido, podendo constituir um instrumento inovador com grandes potencialidades. Porém, na realidade, não foi implementado como tal, não se diferenciando, na prática, da tradicional abordagem projeto.

5.6. Em que medida o apoio português à criação de infraestruturas, nomeadamente através de linhas de crédito concessionais, contribuiu para a melhoria das condições de vida dos beneficiários?

Na atual fase de desenvolvimento de Cabo Verde, há algumas vulnerabilidades que vão para além da pobreza e podem afetar o futuro. Entre elas incluem-se as questões energética e ambiental. Para colmatar as necessidades em termos de energia, Cabo Verde definiu um Plano Estratégico para o sector, tendo decidido apostar em parques eólicos e na energia solar. Por outro lado, o Programa de desenvolvimento do Governo de Cabo Verde identifica a construção e reabilitação de infraestruturas como essencial para o desenvolvimento sustentado.

Portugal tem proporcionado, através de linhas de crédito (Quadro 13), meios para a concretização das opções estratégicas de Cabo Verde em matéria de infraestruturas. Estas linhas de crédito têm um elevado grau de concessionalidade (bonificação da taxa de juro, reembolso em 30 anos, incluindo 10 de carência de capital e a concessão de garantia por parte do Estado), ascendendo a um total de 600 M€.

Quadro 13 – Linhas de crédito (em €)

Data	Descrição da linha de crédito	Total da Linha de Crédito	Saldo disponível	Montante imputado à linha de crédito	Montante por utilizar
2009	Energias renováveis	100.000.000	9.278.157	90.721.843	41.888.434
2007	Infraestruturas rodoviárias	100.000.000	3.182.641	90.505.419	24.074.999
2009	Infraestruturas portuárias e aeroportuárias	200.000.000	10.539.335	189.460.665	111.198.192
2010	Habitação social	200.000.000	8.324.354	191.675.646	184.422.487
Total		600.000.000	31.324.487	562.363.573	361.584.112

Fonte: Ministério das Finanças de Cabo Verde, 2011.

No que diz respeito às **infraestruturas rodoviárias**, em 2007 foi assinado um empréstimo, no montante de 40 M€, para a construção de estradas. Em 2009, o montante global foi aumentado para 100 M€, tendo sido implementados 14 projetos nas ilhas de Santo Antão, Santiago, São Vicente, Boavista, Maio, Brava, São Nicolau e Fogo. Desta linha de crédito já foram utilizados 66,4 M€. A construção de estradas aumentou a acessibilidade entre localidades dentro das ilhas.

A linha das **infraestruturas portuárias** destina-se a apoiar a implementação do Plano Nacional de Desenvolvimento e tem sido utilizada, sobretudo, para a modernização e extensão de portos (Praia, Sal-Rei, Porto Novo, Vale Cavaleiros, Furna). No que diz respeito à linha das **energias renováveis, conservação do ambiente e mobilidade da**

água, foram concluídas duas centrais fotovoltaicas, uma no Sal e outra em Santiago, estando em utilização verbas para a construção de barragens (Saquinho, Salineiro, Faveta)³⁴, sistemas de adução e distribuição de água, construção de diques, entre outros projetos.

A linha para a **habitação social** é, neste momento, a que regista mais saldo disponível, estando vários projetos em análise. Até ao momento, ainda não foi concluído nenhum projeto estando em construção 586 habitações de interesse social (Palmarejo Grande, Santa Catarina, Santa Cruz, Ribeira de Julião, Sal-Rei).

O conjunto de infraestruturas realizadas com base nas linhas de crédito disponibilizadas por Portugal foi concluído muito recentemente, ou está ainda em fase de conclusão, pelo que não decorreu tempo suficiente para se fazer uma análise de efeitos e impactos. No entanto, pode-se afirmar que relativamente às estradas, barragens, habitação social e energias renováveis são de grande importância para o desenvolvimento e podem contribuir para a redução da pobreza rural. É expectável um aumento da capacidade e diversificação da produção agrícola (para além dos produtos tradicionais milho e feijão), uma menor dependência energética e uma capacidade acrescida dos portos intervencionados. A melhoria das condições habitacionais pode dar um contributo importante para a melhoria do bem-estar e qualidade de vida dos seus beneficiários diretos, assumindo relevância no combate à pobreza. Será importante que as autoridades cabo-verdianas e portuguesas promovam, num futuro próximo, um estudo/avaliação do impacto destas infraestruturas.

Convém, ainda, referir que as linhas de crédito têm criado oportunidades para um número crescente de empresas portuguesas entrarem no mercado cabo-verdiano, dado que os projetos têm sido implementados por empresas portuguesa e/ou consórcios luso-cabo-verdianos.

A execução das linhas está a registar dificuldades nos desembolsos, as quais se têm traduzido em dificuldades na execução das linhas de crédito da habitação social e dos portos. Os atrasos, da responsabilidade de ambos os países, têm consequências nas empresas que estão a ficar estranguladas pela ausência dos pagamentos.

³⁴ Também já foram adjudicadas três outras barragens: Figueira, Moita (em Santa Cruz), Canto Cagarra (Santo Antão) e Banca Fundão (S. Nicolau).

5.7. Em que medida a cooperação bi-multi e a cooperação triangular desenvolvida por Portugal ao longo do período de vigência do PIC contribuíram para a harmonização e o diálogo com os outros doadores?

Com a aprovação do documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, em 2005, a abordagem bi-multi passou a ser incluída nos PIC com os países parceiros. Procura potenciar a cooperação bilateral, encontrando uma matriz de atuação comum, no sentido de contribuir para uma maior eficácia das ações e uma maximização dos recursos (financeiros, técnicos ou humanos). Por outro lado, a cooperação triangular é uma modalidade de Ajuda na qual dois países implementam ações conjuntas num país terceiro, com o objetivo de promover o seu desenvolvimento, sobretudo ao nível das capacidades humanas e institucionais.

Durante o período de vigência do PIC 2008-2011, foram desenvolvidas atividades de cooperação bi-multi nas áreas da governação democrática (através do PNUD) (Caixa 3), da justiça e da Administração Pública (através do PIR PALOP II/UE) (Caixa 4), das migrações e segurança (com a UE) (Caixas 5 e 6). É, ainda, de referir a cooperação realizada na área da investigação criminal entre Cabo Verde e o MAOC-N (*Maritime Analysis and Operations Centre - Narcotics*), mecanismo operacional de partilha de informação e gestão conjunta dos meios aéreos e marítimos de 7 Estados-membros (Portugal, Espanha, França, Itália, Holanda, Reino Unido e Irlanda) para o combate ao tráfico de drogas por via marítima.

CAIXA 3

Trust Fund do PNUD sobre Governação Democrática

- Assinado em Dezembro de 2004
- Objetivo: Financiar ou cofinanciar projetos do PNUD nos principais parceiros da Cooperação Portuguesa
- Projetos financiados em Cabo Verde (2008-2011):
 - 2008 – Apoio às Eleições Municipais
 - 2009 – Reforço da Descentralização e Modernização da Governação Local
 - 2010 – Reforço de Modernização do Parlamento Cabo-verdiano
 - 2011 – Reforço da Capacidade Institucional do Tribunal de Contas
- Portugal participa activamente no processo de decisão dos projetos que são submetidos para financiamento com este Fundo.
- Vantagens: A estratégia de parceria, com a existência de um Comité de Acompanhamento alargado aos parceiros de desenvolvimento do país foi uma boa iniciativa do ponto de vista da promoção de um diálogo permanente entre os diversos atores envolvidos no projeto.
- Constrangimentos gerais: Dificuldade de implementação do Acordo por parte do PNUD. Lacunas em termos de reporte relativo à implementação dos projetos e sua execução financeira.

Quanto à cooperação triangular apenas foram desenvolvidos esforços de apoio ao ensino superior em S. Tomé e Príncipe, em parceria com Cabo Verde, através da concessão de subsídios a estudantes santomenses para a frequência de ensino superior em Cabo Verde, ao abrigo do Protocolo para Participação dos Estudos de descendentes de cabo-verdianos residentes em S. Tomé e Príncipe, assinado entre o IPAD e o Instituto das Comunidades de Cabo Verde.

CAIXA 4 PIR PALOP II

- Projeto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Judiciários dos PALOP
 - Fase II implementada em 2006-2008
 - Objetivo: Contribuir para tornar os sistemas judiciários mais justos, equitativos e acessíveis às populações
- Projeto de Consolidação das Capacidades da Administração Pública
 - Implementado entre 2004 e 2008
 - Objetivo: Melhorar as competências dos gestores e funcionários públicos em geral, através do reforço das capacidades de formação e das condições de trabalho das Administrações centrais e locais.
- Coordenação – Criado um Comité de coordenação com a presença de todos os parceiros. A coordenação e a harmonização podem ser potenciadas, desde que as partes envolvidas tenham capacidade de negociação.

É de referir, também, a estreita colaboração da Oficial de Ligação de Imigração do MAI/SEF num projeto de capacitação da UE “imigração ilegal por via marítima”, o qual conta, também, com a parceria da Alemanha e da Holanda. O projeto inclui a formação de técnicos cabo-verdianos e formação de formadores. Na implementação deste projeto foram identificadas algumas lacunas relacionadas com atrasos e redundâncias na formação ministrada.

Na área das migrações incluem-se os projetos CAMPO, DIAS e o Centro Comum de Vistos (CCV). Estes projetos têm em conta as prioridades da Cooperação Portuguesa e do Governo cabo-verdiano, isto é, promover a migração legal e combater a ilegal. Os projetos também refletem a importância dada às migrações na Parceria Especial da UE com Cabo Verde, que considera as migrações parte importante do pilar “segurança e estabilidade”.

Para o Governo de Cabo Verde a promoção da emigração qualificada é estratégica. Na fase de trabalho de campo desta avaliação colocavam-se ainda alguns constrangimentos à passagem do projeto CAMPO para a tutela de Cabo Verde (Ministério das Comunidades), nomeadamente, o assegurar dos salários dos técnicos do projeto e o seu vínculo à Administração. No fecho da avaliação constatou-se que este projeto foi transferido para a Administração Pública cabo-verdiana.

CAIXA 5

Parceria para a Mobilidade

- Assinado em 2008, com a União Europeia, complementarmente ao Pilar da Segurança e Desenvolvimento, da Parceira Especial
- Visa facilitar o acesso de cidadãos cabo-verdianos ao território europeu, mediante as normas do acordo. Os cabo-verdianos passam a ter acesso mais facilitado ao mercado de trabalho europeu, nomeadamente no que diz respeito ao emprego sazonal. Em contrapartida, a UE conta com a colaboração de Cabo Verde no reforço do controlo da migração clandestina a partir deste arquipélago.
- Promove a migração regular entre o espaço europeu e países terceiros e dinamiza a intima relação existente entre as migrações e o desenvolvimento,
- Cruza com a necessidade de um trabalho exigente ao nível do controlo das fronteiras e da segurança dos documentos emitidos.

CAIXA 6

Atividades da Cooperação Portuguesa relacionadas com migrações em Cabo Verde

Projeto **CAMPO – Centro de Apoio ao Migrante no País de Origem** – Criado em 2007 como um projeto bilateral para prestar informações aos potenciais migrantes sobre as oportunidades de trabalho e estudo em Portugal. Foi considerado pela CE como um exemplo de boas práticas e transformado num projeto conjunto Portugal/CE/Espanha visando o fortalecimento das capacidades em matéria de Migrações e Gestão dos Retornos. Foi implementado pelo IPAD (2009-2011), com um orçamento total de 1,274 M€ (CE 1M€, IPAD 149 000 €, Espanha 125 000 €), Passou a incluir ações para facilitar o investimento da diáspora em Cabo Verde. Tem subjacente o fortalecimento da capacidade de Cabo Verde para gerir a migração no quadro da Parceria para a Mobilidade UE/CV. Os objetivos prendem-se fundamentalmente com a promoção da mobilidade legal e com o reforço do binómio migrações/desenvolvimento.

Projeto **DIAS – Diáspora para o desenvolvimento de Cabo Verde** – Implementado em 2008-2009, pelo Instituto das Comunidades (IC) de Cabo Verde e pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), com cofinanciamento (20%) do IPAD. Teve como objetivo atrair os cabo-verdianos residentes no estrangeiro ao seu país e estimulá-los a aí investir. Pretendeu dar uma resposta ao pedido dos migrantes cabo-verdianos para uma acrescida mobilidade entre países de residência e de origem e uma oportunidade para estabelecer eventuais ligações empresarias. Pretendeu, igualmente, envolver parceiros internacionais na implementação do projeto, como a OIM, e facilitar a criação de ligações entre atores governamentais e não-governamentais, incluindo associações de imigrantes, com o objetivo de promover o papel destes últimos como agentes de desenvolvimento. Foi criado um Comité de Acompanhamento para a sua implementação e articulação com outros projetos, nomeadamente o CAMPO.

Centro Comum de Vistos (CCV) em Cabo Verde – projeto europeu que visa proporcionar condições de atendimento eficientes e agilizar o processamento de pedidos de visto para visitas de turismo ou negócios à União Europeia (vistos Schengen) de cidadãos cabo-verdianos e estrangeiros residentes em Cabo Verde. Trata-se de uma iniciativa de Portugal, em parceria com a Bélgica e o Luxemburgo, no âmbito da Parceria para a Mobilidade entre a UE e Cabo Verde. Este projeto foi cofinanciado pela União Europeia. O CCV pretendia ser uma janela para a concessão de vistos para o espaço Schengen, de uma forma mais segura e mais célere. Inaugurado em 2011, recebe pedidos de visto para Portugal, Bélgica, Luxemburgo, Áustria, República Checa, Finlândia, Eslovénia. Como não representa todos os EM desse espaço, este facto impossibilita o total cumprimento dos objetivos para que foi criado.

Em síntese, a abordagem bi-multi pode ser um importante instrumento de harmonização e diálogo entre doadores. O apoio concedido por esta via tem contribuído para aprofundar o diálogo e a harmonização entre os parceiros de Cabo Verde, desde logo pela criação de espaços de diálogo e concertação de esforços, tanto no processo de formulação dos projetos³⁵, como nos grupos de acompanhamento e coordenação criados em cada área, para além da realização de encontros no quadro da Parceria Especial.

A articulação das atividades de cooperação bilaterais e multilaterais tem promovido a coerência de políticas³⁶ e a complementaridade na área das migrações. Por exemplo, Portugal procurou estabelecer ligações entre os projetos DIAS e CAMPO, de modo a garantir que não houvesse sobreposição de atividades e desperdício de recursos.

É, ainda, de salientar que o apoio à área das migrações é complementar do apoio de Portugal à operacionalização da Parceria Especial UE/CV e do apoio bilateral ao sector da Segurança (Administração Interna, Justiça e Defesa), realidade que permite reforçar o papel e imagem de Portugal neste domínio.

³⁵ No caso do CAMPO o processo de formulação envolveu diversas entidades em Portugal (IPAD, IEFPP, ACIDI e Comissão Consultiva Conjunta para as questões da Imigração cabo-verdiana em Portugal), a Espanha, a OIM e a Delegação da CE na cidade da Praia, para além do Instituto das Comunidades e do IEFPP de Cabo Verde.

³⁶ Este aspeto positivo foi realçado pelo Exame do CAD à Cooperação Portuguesa, em 2010. Ver: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/19/46552896.pdf>

5.8. As intervenções têm incorporado a gestão do risco e formas de o minimizar?

A problemática do risco na cooperação internacional assumiu nos últimos anos uma importância crescente. A gestão do risco deve ser equacionada a diversos níveis, a começar, desde logo, no momento de elaboração do PIC. No PIC 2008-2011 a gestão do risco não foi incluída de forma explícita, tanto mais que esta problemática só ganhou relevância no IPAD em 2009, aquando da auditoria da Comissão Europeia para efeitos de certificação para gerir cooperação delegada.

Ao nível das intervenções, a gestão do risco é um processo proactivo que visa eliminar/minorar os problemas potenciais antes da sua ocorrência e deste modo aumentar a probabilidade de sucesso dos projetos. Este processo consubstancia-se na identificação e análise dos riscos associados ao projeto e na forma de mitigar as suas consequências. Da análise efetuada aos documentos de projeto não se detetaram evidências nesta matéria, o que não quer dizer que os executores não tenham alguma preocupação com esta problemática, só que não o evidenciaram nesses documentos.

No que diz respeito ao Apoio ao Orçamento, o GAO mantém uma vigilância atenta ao risco, nomeadamente através da atenção aos mecanismos de controlo interno e externo do sistema de Finanças Públicas. A partilha de informação (estudos e documentos de análise produzidos) entre os membros do GAO e demais detentores de interesse permite fazer uma avaliação de risco. É, ainda, interessante constatar que ao nível do apoio através do PICATFin, a área das Alfândegas deu formação sobre a gestão de risco relacionada com a respetiva área e a IGF deu apoio na construção de indicadores de risco, ainda que o próprio programa não tenha identificado explicitamente a gestão de risco na sua concepção.

Um risco global que pode, desde logo, ser identificado tem que ver com a grande mobilidade dos recursos humanos em Cabo Verde, aspeto que pode colocar em causa todo o esforço de capacitação feito por Portugal. A gestão de risco cruza com os níveis de apropriação e de sustentabilidade. Há, assim, um conjunto de riscos que, ao não serem acautelados, podem pôr em causa os resultados de uma intervenção, não conduzindo a uma solução sustentável.

Em síntese, poderá afirmar-se que, em baixa escala, foi tido em conta o nível de risco associado aos projetos de Cooperação Portuguesa com Cabo Verde, ainda que não haja evidências formais da sua consideração sistemática.

A gestão do risco deverá no futuro ter implicações na elaboração não só do PIC como também dos documentos de projeto e na gestão das intervenções de desenvolvimento.

6. Conclusões e Recomendações

A presente avaliação decorreu num momento de particular importância, pelos desafios que se colocam tanto a Portugal como a Cabo Verde, quer no quadro da sua graduação para PRM, e o que isso significará em termos de relacionamento bilateral, quer pelo reflexo da crise internacional com impactos diferentes em ambos os países.

Da análise feita sobressai um conjunto de conclusões e lições aprendidas, a partir das quais se podem identificar recomendações para o futuro da cooperação entre os dois países.

6.1. Conclusões e Lições Aprendidas

Apesar dos progressos alcançados por Cabo Verde em termos de desenvolvimento económico e social, o país continua dependente da Ajuda internacional. Portugal é um dos principais doadores, cuja cooperação assenta em programas plurianuais negociados entre os dois países.

O PIC que agora termina (2008-2011) foi alinhado com o DECRP II, apresentando melhorias em relação ao PIC anterior sobretudo no que diz respeito à afetação dos recursos disponíveis, à reestruturação dos eixos e áreas prioritárias e ao desenvolvimento de instrumentos de gestão e apoio às atividades de cooperação. Introduziu modalidades e instrumentos inovadores, nomeadamente o apoio ao orçamento, a abordagem bi-multi e o cluster.

O **IPAD** evidenciou dificuldades na coordenação da implementação do PIC, quer pelo carácter muito descentralizado da Cooperação Portuguesa, quer principalmente pela ausência de um **sistema de informação** ao nível das intervenções.

Foram identificadas algumas lacunas aquando da preparação do PIC, nomeadamente, a ausência de *baseline* e metas em termos de *outcomes*, o que dificultou o processo de avaliação. O envolvimento dos ministérios sectoriais foi, na maior parte dos casos, diminuta, traduzindo-se, sobretudo, no fornecimento de informação. Há, assim, um longo caminho a percorrer em matéria de coordenação e articulação entre os atores da Cooperação Portuguesa, de reporte, partilha de informação e de uma gestão e acompanhamento centrados nos resultados.

O carácter descentralizado da cooperação implica uma forte **liderança** do IPAD, aspeto que precisa de ser melhorado no futuro. Apesar da tentativa de concentração da Ajuda num menor número de áreas de intervenção, na prática continuou a haver uma grande

dispersão. Esta dispersão resulta não só do carácter descentralizado da cooperação mas, também, do facto de se focalizar na capacitação pessoal e institucional, transversal a toda a Administração.

Ao nível da **coordenação e complementaridade/harmonização** da Ajuda embora se tenham registado progressos significativos, quando comparados com outros países parceiros, há ainda trabalho a desenvolver tanto entre as duas estruturas coordenadoras (DNAPEC e Ministério das Finanças), como entre a DNAPEC e os ministérios sectoriais. Da mesma forma, há espaço para melhorar a coordenação entre Portugal e Cabo Verde e entre doadores.

Da resposta às **questões da avaliação** pode concluir-se o seguinte:

Questão 1 – A implementação das intervenções foi, globalmente, consentânea com o PIC. Contudo, a execução não foi coincidente com o inicialmente orçamentado, com o Eixo II a absorver acima de quatro vezes mais que o previsto aquando da assinatura do PIC. Em contrapartida, a taxa de execução do Cluster ficou muito aquém do programado, com uma execução financeira inferior a 10% do previsto.

Questão 2 – Globalmente, pode afirmar-se que o PIC foi **relevante**. A maior parte das intervenções foi considerada útil pelos seus beneficiários e respondeu a prioridades identificadas no DECRP, embora nem sempre com uma abordagem integrada.

Questão 3 – Foi possível observar efeitos sectoriais resultantes dos programas de cooperação. A **eficácia** global do PIC é positiva. A avaliação feita pelos diversos sectores cabo-verdianos foi bastante satisfatória em termos de resultados. As diversas ações e projetos implementados contribuíram para ganhos importantes nos respetivos sectores de intervenção, apesar de nem sempre haver metas bem identificadas nas intervenções da Cooperação Portuguesa.

Em termos de **eficiência**, há espaço para melhorias no futuro. Algumas intervenções registaram atrasos na execução, reflexo de: (i) falhas de coordenação na sede e entre a sede e o terreno; (ii) redução do orçamento na sequência da crise financeira em Portugal; (iii) alguma indisponibilidade de recursos humanos nos ministérios sectoriais portugueses, e (iv) atrasos na execução das intervenções que utilizam os sistemas nacionais.

Apesar dos constrangimentos inerentes à natureza da presente avaliação, foi possível identificar **efeitos** ao nível institucional, resultantes do apoio da Cooperação Portuguesa, nomeadamente ao nível do **desenvolvimento de capacidades**. O sucesso deste apoio foi tanto maior quanto mais clara foi a estratégia de intervenção e os mecanismos de

acompanhamento e coordenação foram claros e operacionais. Por exemplo, quando no terreno existe um responsável pela coordenação das intervenções os resultados tendem a ser melhores. A grande mobilidade de recursos humanos em Cabo Verde pode limitar o desenvolvimento das capacidades institucionais.

Também no apoio ao **desenvolvimento sociocomunitário** se registaram resultados positivos diretos na luta contra a pobreza. Mas, nos mecanismos de gestão deve ser dado um salto qualitativo no sentido de maior responsabilização do parceiro.

Questão 4 – Portugal deu um importante contributo à estruturação e consolidação do **ensino superior** em Cabo Verde. A assessoria ao Ministério e os mestrados ministrados apresentaram resultados positivos, enquanto a mobilidade de docentes ficou aquém das expectativas necessitando de uma reformulação. A ausência de uma visão integrada do apoio a este sector limitou o alcançar de melhores resultados e não promoveu sinergias entre as várias ações e atores.

Questão 5 – A lógica de intervenção do **cluster** faz todo o sentido, apresentando grandes potencialidades. Porém, na realidade, não foi implementado como tal, não se diferenciando, na prática, da tradicional abordagem projeto.

Questão 6 – As **linhas de crédito** foram muito importantes para apoiar a construção de infraestruturas consideradas indispensáveis para o desenvolvimento de Cabo Verde. Apesar disso, é prematuro identificar efeitos, dado as construções terem terminado recentemente ou ainda estarem em curso.

Questão 7 – A **abordagem bi-multi** pode constituir-se como um importante instrumento de harmonização e diálogo entre doadores. O apoio concedido por esta via contribuiu para aprofundar o diálogo e a harmonização entre os parceiros de Cabo Verde.

Questão 8 – A **gestão de risco** não é explícita nos documentos de projeto mas há evidências de alguma preocupação nesta matéria, a qual deve ser objeto de aprofundamento no futuro, na medida em que cruza com os níveis de apropriação e sustentabilidade.

A preocupação com a **sustentabilidade** é visível em algumas intervenções nomeadamente na capacitação, com a aposta na formação de formadores, no apoio ao ensino superior e na qualificação do seu corpo docente. Há nesta matéria espaço para melhoria, nomeadamente através de uma maior transferência de responsabilidade da gestão e acompanhamento das intervenções para as autoridades cabo-verdianas.

6.2. Recomendações

Das conclusões e lições aprendidas da presente avaliação, decorre um conjunto de recomendações, identificadas a três níveis, sendo indicados os respetivos destinatários³⁷:

A. NÍVEL ESTRATÉGICO

1. No próximo Programa de Cooperação com Cabo Verde deve haver uma alteração qualitativa, no sentido de uma programação com objetivos e indicadores de *outcome*, devendo ser definidas metas a alcançar. (IPAD+DNAPEC)
2. A programação deve continuar numa base plurianual, alinhada com o documento de estratégia de Cabo Verde. (IPAD+DNAPC)
3. Encontrar uma forma de reduzir a dispersão, no sentido de aumentar a eficácia do apoio ao desenvolvimento. (IPAD+DNAPEC)
4. Reforçar a liderança do IPAD na coordenação da cooperação em todas as suas fases, a qual passa necessariamente por: (i) criar um sistema de informação; (ii) fortalecer o papel dos serviços de cooperação no terreno ao nível da capacidade de decisão; e (iii) revitalizar a CIC e o Fórum da Cooperação colocando-os ao serviço da eficácia do desenvolvimento. (Tutela portuguesa + IPAD)
5. No processo de elaboração do próximo Programa deve haver um envolvimento mais ativo e atempado dos diversos atores da Cooperação Portuguesa. (IPAD)
6. Na Cimeira luso-cabo-verdiana, que irá ter lugar em 2012, o futuro da cooperação deve ser pensado estrategicamente, tendo por base o novo PIC, no sentido de explorar novas áreas e conteúdos tendo em atenção o pilar da cooperação empresarial. (Tutela portuguesa + IPAD+MIREX)
7. A DNAPEC deve aprofundar a articulação com todos os sectores, devendo promover reuniões regulares de articulação entre instituições e afinar a comunicação na implementação das intervenções. (DNAPEC + Ministérios sectoriais cabo-verdianos)
8. Cabo Verde deve exercer uma verdadeira liderança na coordenação da Ajuda dos diversos parceiros. (MIREX)

B. NÍVEL OPERACIONAL

9. O sistema de acompanhamento conjunto (Portugal e Cabo Verde) do novo Programa deve ser revisto, devendo a coordenação assumir um papel central.

³⁷ As recomendações que se destinam ao IPAD deverão ser implementadas pela nova estrutura (Camões) e respetivas unidades orgânicas que vierem a ser criadas na sequência do já referido processo de fusão.

Realizar um encontro anual entre a DNAPEC e o IPAD com o objectivo de fazer o balanço da cooperação desenvolvida e programas o período seguinte. (IPAD+DNAPEC)

10. Durante o novo ciclo de cooperação devem ser realizadas reuniões sectoriais com os diversos atores da Cooperação Portuguesa para promover uma maior articulação e dar coerência a todo o apoio. Nesta matéria assumem particular destaque os sectores da educação (ensino superior) e da segurança. (IPAD + Ministérios sectoriais portugueses)
11. A articulação entre a sede e o terreno deve ser melhorada e agilizada. Por exemplo, os documentos estratégicos e orientadores devem ser atempadamente divulgados e os serviços de cooperação junto da Embaixada devem ter acesso à intranet e às pastas partilhadas do IPAD. A partilha de experiências (reunião anual) entre os Adidos da Cooperação e o IPAD assume igualmente grande importância. (IPAD)
12. Os esforços da cooperação portuguesa, na área do ensino/língua portuguesa devem ter subjacente o envolvimento das autoridades cabo-verdianas, sob pena de não produzirem os efeitos esperados. (Autoridades cabo-verdianas)
13. Procurar reduzir a mobilidade de quadros para que o apoio ao desenvolvimento de capacidades produza os efeitos desejados. Por exemplo, é necessário fixar quadros na DGES para que a mesma possa desempenhar as suas funções. (Autoridades cabo-verdianas)
14. Face à escassez de recursos, os projetos futuros devem ser definidos com metas precisas a alcançar. (IPAD + Ministérios sectoriais)
15. Os ministérios sectoriais cabo-verdianos devem, no início de cada ano, enviar à DNAPEC a calendarização das atividades de cooperação e, no final do ano, um relatório sobre a execução, para que a DNAPEC possa exercer convenientemente as suas funções de coordenação. (Ministérios sectoriais cabo-verdianos)
16. Nas intervenções que utilizam os sistemas nacionais, devem ser agilizados os mecanismos de gestão e prestação de contas. (Autoridades cabo-verdianas)

C. ÁREAS DE INTERVENÇÃO

17. Portugal deve continuar a apoiar os sectores/áreas em que tem mais-valias: (i) capacitação institucional (agiliza a Administração, a qual agiliza a Economia), (ii) Ensino/formação. (IPAD)

18. Melhorar a articulação das intervenções de desenvolvimento de capacidades, de modo a que sejam implementadas no momento mais adequado, e optar por formação *on-job*. (Ministério sectoriais portugueses)
19. A realização de determinadas ações de formação e assessorias técnicas pressupõe a disponibilidade de equipamentos. Nestes casos, deve ser assegurado pelo respetivo programa de cooperação o orçamento necessário para a sua aquisição e disponibilização aos seus destinatários. (IPAD + Ministérios sectoriais portugueses)
20. Incluir a gestão de risco nos documentos de projeto (IPAD + Ministérios sectoriais portugueses)
21. O Cluster, sendo uma modalidade de Ajuda com muitas potencialidades, a manter-se, deve ser revisto ao nível da sua gestão, coordenação e financiamento. (IPAD)
22. Agilizar as linhas de crédito, colmatando as ineficiências muito ligadas aos aspetos burocráticos. (PT+CV)
23. O futuro PICATFin deverá ter em atenção o Plano de ação da reforma das finanças, (no quadro do PEMFAR) no sentido de identificar as áreas prioritárias de intervenção. (MFAP/GPEARl)
24. No quadro do PICATFin, em face das expectativas criadas, deverá ser divulgado o relatório da autoavaliação realizada em 2010. (MFAP/GPEARl)
25. No sector da Justiça, agilizar os processos para que a implementação das ações se inicie no início de cada ano. (Ministério da Justiça)
26. No sector da Segurança, desenvolver uma visão integrada com uma abordagem coerente do apoio, que inclua todos os atores envolvidos e promova sinergias, otimizando a relação custo/benefício. (IPAD+MAI+MJ+MDN)
27. Repensar o apoio na área do Ensino Superior, definindo uma estratégia de intervenção coerente e articulada, que promova a sua eficácia global. Repensar os mecanismos de operacionalização dessa estratégia, nomeadamente no que diz respeito à mobilidade de docentes. Nas bolsas de licenciatura centrar o apoio em áreas prioritárias e não existentes em Cabo Verde (Saúde, Engenharias). Nas bolsas de pós-graduação centrar o apoio no reforço e capacitação do corpo docente do ensino superior de Cabo Verde. (IPAD + Autoridades cabo-verdianas)
28. No apoio ao Desenvolvimento Sociocomunitário, as autoridades cabo-verdianas devem assumir maior responsabilização na gestão e acompanhamento dos projetos. (MSSS português + parceiros cabo-verdianos)

29. Intensificar as atividades de capacitação institucional ao MSS cabo-verdiano, por ter sido identificada pelos parceiros cabo-verdianos como uma área a necessitar de apoio. (MSSS)
30. Rever o Programa de Cooperação no domínio do emprego e da formação profissional, com o objetivo de apoiar o IEFP-CV e a sua rede de Centros de Emprego e Formação Profissional, na capacitação para o desenvolvimento das suas funções de Serviço Público de Emprego e adotar uma abordagem sectorial integrada. (MEE português)
31. Manter a presença no apoio ao orçamento. (Tutela portuguesa)