

**Programa de cooperação para capacitação dos
Laboratórios de Engenharia Civil dos PALOP**

Estudo de Avaliação
SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução

Este estudo de avaliação destina-se a apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa, através do Programa em análise, para a aquisição e desenvolvimento sistemático, pelos laboratórios de engenharia civil dos PALOP (LabPALOP), de meios e competências que resultem em melhoria sustentada do seu desempenho. Numa perspetiva mais ampla, está também em avaliação a forma como o Programa concretizou, ao longo do tempo, os objetivos e os princípios da Cooperação Portuguesa (e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa - CPLP). Este Programa opera num setor e em territórios de grande importância para a economia e para as relações internacionais portuguesas e, apesar da sua pequena dimensão financeira, pode constituir um interessante caso de estudo sobre práticas de cooperação para o desenvolvimento. A análise incide sobre a última década da implementação do Programa (2002/2003 a 2012/2013).

Breve apresentação do Programa

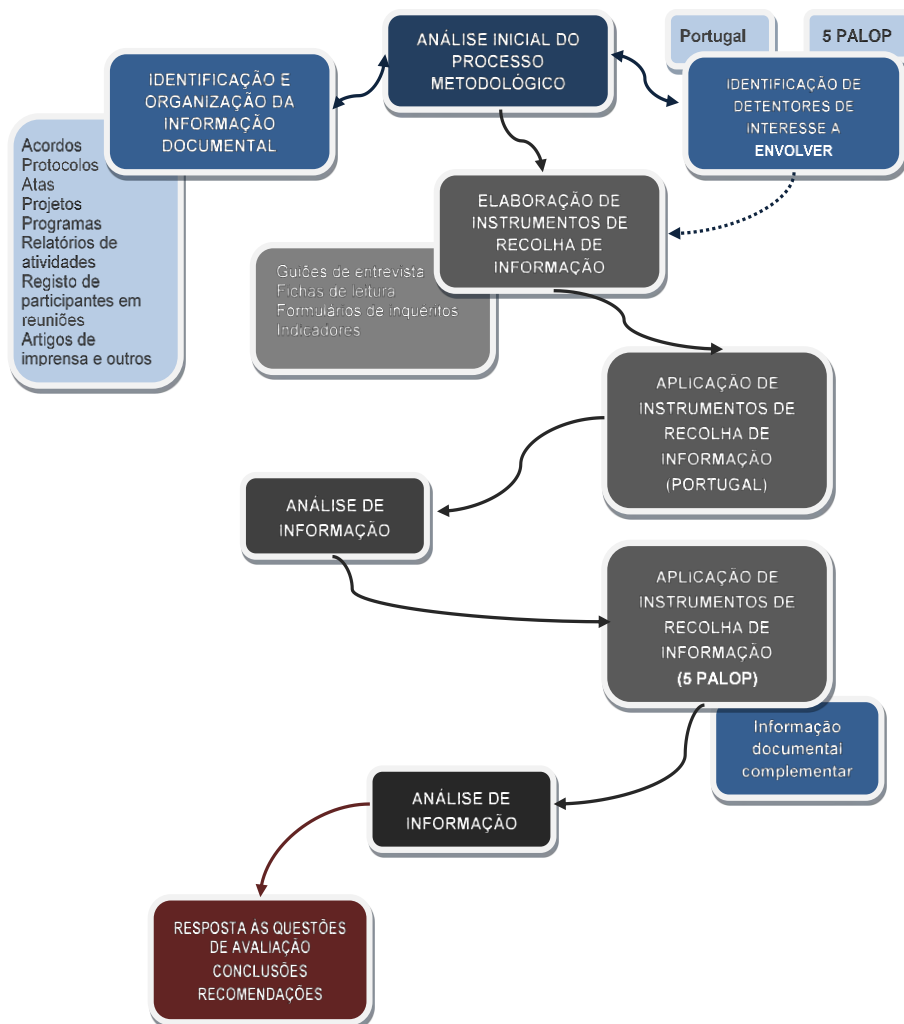
A Cooperação Portuguesa com os laboratórios de engenharia civil dos PALOP teve a sua génese em 1977, data na qual foram assinados os primeiros convénios entre o Laboratório Nacional de Engenharia Civil de Portugal (LNEC) e os seus congéneres de Angola (LEA) e Moçambique (LEM). Na década seguinte, os acordos de cooperação nesta matéria foram reforçados, com a assinatura de convénios bilaterais, sem limite de duração, entre o LNEC e os restantes LabPALOP, passando a abranger também Cabo Verde (LECV), Guiné-Bissau (LEGUI) e São Tomé e Príncipe (PECSTP). O Programa, cuja execução esteve, desde o início, a cargo do LNEC, tem como objetivo central o reforço da capacidade de intervenção dos cinco LabPALOP, sobretudo quanto ao controlo da qualidade nos domínios da engenharia civil e dos materiais de construção. A concretização de tal objetivo assenta na qualificação dos recursos humanos dos laboratórios beneficiários desta cooperação em diversos domínios da engenharia civil, através da realização das seguintes atividades: estágios em Portugal (no LNEC), ações de formação nos PALOP (cursos de curta duração, seminários), missões de assistência técnica por equipas do LNEC, fornecimento de equipamento (e apoio à sua manutenção e calibração) e de documentação, incluindo a instalação do sistema DSpace para Arquivo Digital de Documentos. O Programa foi desenvolvido, sem interrupção, até à atualidade, mantendo um formato bastante estável (em termos de participantes, tipologia de ações desenvolvidas, calendários, etc.) que apenas evoluiu de forma significativa quando, a partir de 2008, o orçamento que lhe era destinado passou a ser transferido para o Fundo Especial para a Cooperação (FEC) da CPLP, que é o atual instrumento de financiamento do Programa. A Ajuda Pública ao Desenvolvimento portuguesa é canalizada para o Programa de duas formas:

- Assistência financeira pelo organismo que tutela a Cooperação Portuguesa (*Instituto da Cooperação Portuguesa*, até 2003; *Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento*, 2003 – 2012 e *Camões, Instituto da Cooperação e da Língua*, desde 2012), sendo esta assistência direta até 2007 e através do FEC-CPLP a partir de 2008.
- Em assistência técnica, através de serviços de formação e capacitação do LNEC, que é anualmente contabilizada como APD.

Os montantes globais alocados ao Programa pelo Estado português em APD têm sido, ao longo do tempo, bastante modestos, situação que se verificava no período da cooperação bilateral e se manteve no período após a integração na CPLP. O valor acumulado na década em análise foi de € 2.289,026, representando 0,11% do total de APD bilateral portuguesa com os PALOP.

Roteiro metodológico

Os trabalhos de avaliação seguiram o seguinte roteiro de trabalhos:



Conclusões da avaliação

Em termos muito gerais, a avaliação entende que este é um Programa que opera num domínio de grande relevância para os países envolvidos e que tem a grande virtude de assentar num modelo que favorece a multilateralidade da Cooperação, entendida como de parceria numa comunidade de práticas, e a apropriação pelos beneficiários dos diversos aspetos do processo. Tem, portanto, grande potencial para se assumir como duplamente relevante: para um setor específico do desenvolvimento social e económico e para a consolidação institucional e a boa governação nos países africanos.

Os resultados alcançados em termos de capacitação dos LabPALOP foram condicionados por dois tipos de fatores: os que estão relacionados com os contextos locais, historicamente marcados por instabilidade política e social, e os que estão relacionados com alguma limitação de âmbito das atividades desenvolvidas, que se dirigem essencialmente à qualificação de recursos humanos, não

atendendo com a mesma intensidade a outras dimensões da capacitação (tecnológica ou organizacional, por exemplo).

Estes aspetos gerais são explicitados no quadro das conclusões do estudo, que são organizadas pelos distintos critérios de avaliação.

Relevância: até que ponto os objetivos da cooperação correspondem às necessidades identificadas pelos países parceiros e às prioridades internacionalmente acordadas?

O Programa é decisivo para a manutenção de uma rede de transferência de competências entre instituições cuja missão é assegurar, de forma independente e tecnicamente reconhecida, o controlo da qualidade da construção civil em países onde a infraestruturização e a urbanização são processos acelerados, como é o caso da generalidade dos PALOP (embora com ritmos distintos). Para além dos aspetos diretamente relacionados com a qualidade e a segurança, há mesmo um valor associado à soberania dos Estados, em contextos com forte presença de financiamento externo a grandes projetos de Obras Públicas, e de empresas estrangeiras na sua execução.

Também do ponto de vista dos interesses estratégicos e económicos de Portugal se reconhece a relevância deste Programa. O setor da construção civil e da engenharia é especialmente importante na economia nacional e o mercado de alguns PALOP muito significativo para a internacionalização das empresas portuguesas, que ocupam um lugar de liderança nesses mercados. Neste sentido, a existência nos PALOP de um mercado/setor devidamente regulado, do ponto de vista da qualidade e, mais especificamente, com normas e mecanismos de controlo desta que sejam compatíveis com as portuguesas, é um contributo positivo para a competitividade das empresas nacionais.

Eficácia: os objetivos e resultados definidos foram efetivamente alcançados?

Uma análise centrada nos resultados permite concluir que, no período em análise, o Programa deu um contributo visível para a qualificação dos recursos humanos dos laboratórios parceiros. Esta conclusão resulta, desde logo, do número de ações desenvolvidas, e do interesse e qualidade que os participantes lhe reconhecem. A crescente qualificação dos quadros técnicos dos LabPALOP tem vindo a evidenciar-se através da formação de equipas técnicas nas quais operam conjuntamente elementos do LNEC, do LEM e do LEA para prestação de serviços em parceria nos PALOP. O efeito acumulado da capacitação é diferenciado, podendo considerar-se que ocorre de forma relativamente estabilizada nos casos dos laboratórios em Angola e Moçambique, mas com alguns problemas de internalização destes efeitos nos restantes casos.

Eficiência: os meios empregues pela Cooperação Portuguesa foram adequados às metas definidas e os resultados foram alcançados ao menor custo, ou poderiam alcançar-se melhores resultados com a mesma afetação de meios?

Um indicador direto de eficiência resulta da análise do grau de execução financeira dos montantes de APD previstos em cada ano. Os desvios de execução (financeira e em termos de atividades concretizadas) face aos valores programados foram significativos no período 2007-2012, com a execução quase sistematicamente abaixo da programação, tendo mesmo ocorrido um aumento dos desvios nos últimos dois anos analisados, que se explicam pela evolução na Guiné-Bissau e por uma quebra em S. Tomé e Príncipe.

O reconhecimento dos méritos do Programa (devido ao domínio em que incide e às suas características de programa em rede) por parte das autoridades dos diversos países beneficiários, de Portugal e da CPLP contrasta, muito favoravelmente, com os montantes financeiros que lhe são disponibilizados. O peso que o Programa assumiu no quadro da APD portuguesa foi, no período em análise, muitíssimo baixo, mas a sua visibilidade é muito significativa. Deste ponto de vista, de natureza mais estratégica, este Programa corresponde a uma eficiente alocação de recursos.

Impacto: quais os efeitos e impactos do Programa, previstos ou não, nas diferentes áreas e setores dos diferentes países?

A avaliação conclui que os efeitos do Programa são circunscritos à esfera dos diversos LabPALOP participantes, sendo pouco frequentes as manifestações de efeitos a outros níveis – no setor da qualidade e segurança da construção em geral ou noutras instituições. Em parte, a modéstia de resultados a esta escala resulta da ausência de uma estratégia sistemática em termos de “articulações externas” do Programa.

Esta conclusão não invalida que fossem identificados pela avaliação alguns exemplos que correspondam a efeitos efetivos de capacitação, embora modestos e sobretudo nos últimos anos, de outras entidades públicas e privadas dos diversos países.

Sustentabilidade: estão criadas condições para que os resultados e efeitos do Programa, nos LabPALOP e nos domínios em que atuam, sejam duráveis?

O princípio da apropriação, que é uma condição necessária para a sustentabilidade, é um dos pilares do Programa. O modelo de comunidade de práticas que caracteriza o Programa assegura este princípio, mas assinalam-se margens de progresso, em todos os LabPALOP, ao nível da gestão, monitorização e registo documental das atividades e processos relacionados com o Programa, condição essencial para aferir da persistência e difusão dos efeitos de capacitação nas organizações.

A avaliação conclui que apenas nos laboratórios de Angola e Moçambique estão criadas verdadeiras condições locais para a uma capacitação sustentada, dada a dimensão, organização (com existência de procedimentos internos estruturados que enquadram as propostas de atividades a desenvolver) e enquadramento no “mercado” (com quadros regulamentares e dinâmicas do setor que exigem uma intensa mobilização das capacidades) destes LabPALOP. Nos restantes casos, por fragilidades organizativas e infraestruturais dos laboratórios e/ou por falta de dinâmica externa, tem sido muito difícil garantir essa persistência. O caso da Guiné-Bissau é um exemplo extremo.

A sustentabilidade da capacitação é fortemente ameaçada pela dificuldade, registada em todos os casos analisados, em resistir à concorrência do setor privado (e também de outras entidades públicas) na contratação dos técnicos que beneficiaram de ações de qualificação.

Recomendações

Tendo em consideração as duas dimensões de abordagem da avaliação (a esfera específica do Programa e a esfera de enquadramento na Cooperação Portuguesa e na CPLP), este estudo formula recomendações de dois tipos:

- as que pretendem contribuir para melhorar o Programa e elevar os seus níveis de eficácia, eficiência e sustentabilidade;
- as que se destinam a projetar o Programa para um nível mais elevado de relevância, gerando impactos potenciais mais significativos;

No primeiro caso, as recomendações admitem que o modelo se manterá próximo do atual, assentando na comunidade de práticas dos LEC, e exploram as margens de manobra existentes no sentido de melhorar os efeitos alcançados e as condições para isso. No segundo caso, as recomendações perspetivam um Programa que, não deixando de estar focado na capacitação dos laboratórios de engenharia, lhe confere um formato e enquadramento distintos, exigindo transformações a diversos níveis. Neste caso, as recomendações são sobretudo destinadas às

diversas autoridades nacionais e da CPLP, que as devem ponderar em função de critérios de política de Cooperação.

Os dois níveis não são mutuamente exclusivos, havendo algumas das recomendações que se podem compatibilizar ou realizar em simultâneo.

Todas as recomendações, quer se encontrem num nível ou noutra, resultam numa recomendação geral que pode e deve ser tomada na medida das possibilidades de intervenção dos detentores de interesse implicados no Programa:

Demonstrada relevância do Programa, recomenda-se o seu prosseguimento, embora obedecendo a um modelo renovado. Esta renovação deverá merecer, por parte de todos os detentores de interesse, a introdução de procedimentos de gestão mais sistematizados, o alargamento das atividades a operacionalizar pelo Programa, não só do ponto de vista da tipologia das ações, como também do ponto de vista dos seus destinatários, bem como a reavaliação dos montantes financeiros disponibilizados.

As recomendações são as seguintes:

- I. Aprofundar um modelo multilateral para o Programa, intensificando a utilização de recursos e competências de outros laboratórios participantes, nos casos em que estes forem reconhecidos pela comunidade.
- II. Promover processos de planeamento estratégico e operacional das organizações (LabPALOP) que integram a rede.
- III. Criar um sistema de monitorização adequado e melhorar os mecanismos de acompanhamento e avaliação do Programa.
- IV. Realizar o planeamento do Programa para um período alargado, tendo como base os planos estratégicos de cada LabPALOP, os recursos disponíveis na rede e apoios de APD ou outros.
- V. Alargar o âmbito das atividades e ajustá-las a cada caso concreto, no quadro de algumas áreas de competência do LNEC que são emergentes em alguns PALOP e incorporar novos domínios técnicos da capacitação, fora do âmbito da missão e das áreas de competência até agora assumidas pelo LNEC.
- VI. Promover processos sistemáticos de difusão e consolidação interna das competências adquiridas em cada LabPALOP.
- VII. Promover o envolvimento e a participação de outras entidades em cada PALOP nas ações do Programa (seminários e formação), assumindo este como um instrumento de afirmação dos LabPALOP no respetivo contexto nacional.
- VIII. Desenvolver esforços no sentido de robustecer as condições de apoio financeiro ao Programa.
- IX. Incorporar na comunidade outras entidades para transferência de competências aos LabPALOP em domínios de capacitação técnicos ou transversais.
- X. Alargar, formalmente, o âmbito do Programa à CPLP, admitindo a entrada de outros países/laboratórios, desde que se comprometam na mesma lógica de trabalho.