

RELATÓRIO ANUAL DA AVALIAÇÃO E DA AUDITORIA

2015



FICHA TÉCNICA

Título:

Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria 2015

Edição:

Gabinete de Avaliação e Auditoria
Camões, Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.
Ministério dos Negócios Estrangeiros

Data:

Abril de 2016

Contacto:

Av. da Liberdade, 270, 1250-149 Lisboa
Tel. (351) 21 310 91 00

Website:

www.instituto-camoes.pt/

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
SIGLAS E ACRÓNIMOS.....	4
PREFÁCIO.....	5
INTRODUÇÃO.....	6
1. ATIVIDADES REALIZADAS EM 2015.....	7
1.1 Implementação do Plano de Avaliação.....	7
1.2 Implementação do Plano de Auditoria.....	9
1.3 Conceção de documentos estratégicos GAA/Camões, I.P.....	11
1.4 Acompanhamento dos <i>fora</i> internacionais em matéria de avaliação.....	11
1.5 Preparação da Avaliação do CAD.....	12
2. COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO.....	13
3. SEGUIMENTO DAS AVALIAÇÕES.....	13
4. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS.....	14
CONCLUSÃO.....	15
ANEXOS.....	16

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AED	Ano Europeu do Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
DECODE	Diploma de Especialização em Cooperação e Desenvolvimento
DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DPFC	Divisão de Programação, Formação e Certificação
DSC	Direção de Serviços de Cooperação
DSLCL	Direção de Serviços de Língua e Cultura
EES	European Evaluation Society
ENED	Estratégia Nacional de Educação e Desenvolvimento
EPE	Ensino Português no Estrangeiro
GAA	Gabinete de Avaliação e Auditoria
IDEAS	International Development Evaluation Association
IGDC	Inspeção-Geral Diplomática e Consular
INA	Instituto Nacional de Administração/ Direção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas
IPAI	Instituto Português de Auditoria Interna
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento económico
ONGD	Organização Não-Governamental para o Desenvolvimento
PAIPA	Projeto de Apoio à Intensificação da Produção Alimentar
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial portuguesa
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
TdR	Termos de Referência
UO	Unidade Orgânica

PREFÁCIO

Pelo quarto ano consecutivo é produzido o relatório do Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA), que constitui um documento complementar ao Relatório de Atividades do Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P.

O ano de 2015 constituiu um ano marcante para o GAA. No contexto internacional, para além de ter sido o Ano Europeu para o Desenvolvimento, 2015 foi considerado o Ano Internacional para Avaliação, colocando as questões da avaliação no centro do debate sobre o desenvolvimento e atribuindo-lhe especial importância e relevo internacional. Tratou-se de uma iniciativa *bottom-up*, rapidamente apoiada ao mais alto nível, nomeadamente pelas NU que pela primeira vez adotara uma Declaração sobre avaliação. Simultaneamente, 2015 foi um ano marcante, com repercussões para o futuro da avaliação: a aprovação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS), a reunião de Adis Abeba sobre o Financiamento do Desenvolvimento e a reunião de Paris sobre o Clima.

No plano nacional teve lugar o Exame do CAD à Cooperação Portuguesa, um exercício de escrutínio pelos pares e do qual resultam recomendações para implementar. A coordenação e a preparação desta avaliação marcaram igualmente o trabalho do GAA. Para o sucesso da preparação desta avaliação foi essencial o trabalho de equipa com a Direção de Serviços de Cooperação (DSC) do Camões, I.P.

Para além de outras avaliações em curso, 2015 foi um ano marcado pela realização de avaliações conjuntas a três Programas Indicativos de Cooperação, cujas conclusões e recomendações irão enformar o próximo ciclo de programação com os respetivos países parceiros.

A estruturação e implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade no Camões, I.P exigiram igualmente um esforço adicional por parte do GAA, que coordenou todo o processo e que culminou na atribuição da Certificação ISO9001: 2008.

O balanço do trabalho realizado pelo GAA durante o ano de 2015 é muito positivo, embora persistam muitos desafios nas duas áreas de trabalho.

Manuela Afonso
Chefe do GAA

INTRODUÇÃO

O Gabinete de Avaliação e Auditoria (GAA) é a unidade orgânica responsável pela avaliação e a auditoria interna de todas as atividades prosseguidas pelo Camões, I.P., ou pelas quais este Instituto tenha responsabilidade.

A avaliação e a auditoria interna constituem funções fundamentais para a organização e para o trabalho que esta realiza. Através destas duas funções, é possível potenciar a aprendizagem sobre as atividades do Instituto, contribuir para o aumento da sua eficácia e para a melhoria contínua do desempenho. Permite, igualmente, reforçar a responsabilização pela boa gestão dos recursos públicos.

O presente relatório abrange as atividades de avaliação e auditoria desenvolvidas durante 2015, focando a *implementação do Plano de Avaliação*, a *implementação do Plano de Auditoria*, a *conceção de documentos estratégicos*, o *acompanhamento dos fora internacionais em matéria de avaliação* e a *preparação da avaliação do CAD à Cooperação Portuguesa*. Aborda igualmente a *comunicação e a divulgação* dos resultados das avaliações, incluindo uma síntese de duas avaliações conjuntas realizadas e concluídas durante 2015, o *seguimento de avaliações* e os *recursos humanos e financeiros* disponibilizados para o GAA.

1. ATIVIDADES REALIZADAS EM 2015

1.1 Implementação do Plano de Avaliação

De acordo com o Plano Trienal de Avaliação (2014-2016), em 2015 estava previsto realizar 10 avaliações. A este universo foi acrescentado uma outra avaliação que estava inicialmente prevista para 2014. Neste contexto as atividades realizadas foram as seguintes:

- **Avaliação Externa do Programa de Apoio de Intensificação à Produção Alimentar - PAIPA (2008-2013):** a Equipa de Avaliação realizou o trabalho de gabinete e o trabalho de campo, tendo submetido o respetivo relatório final provisório. A discussão do mesmo ficou adiada para o início de 2016.
- **Avaliação Externa da Ação da Sociedade para o Financiamento do Desenvolvimento (SOFID) na Promoção do Desenvolvimento no período 2007-2014:** procedeu-se à elaboração dos Termos de Referência (TdR) e seleção da Equipa de Avaliação. Por constrangimentos orçamentais, esta avaliação não foi iniciada em 2015, tendo-se iniciado em janeiro de 2016.
- **Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – São Tomé e Príncipe (2012-2015):** foram elaborados os TdR conjuntamente com as autoridades são-tomenses e iniciado o trabalho de gabinete desta avaliação conjunta. As restantes fases do processo de avaliação decorrerão durante o ano de 2016.
- **Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Cabo Verde (2012-2015):** a Equipa de Avaliação elaborou os TdR, realizou o trabalho de gabinete e o trabalho de campo e produziu o relatório final desta avaliação.
- **Avaliação Conjunta do Programa Indicativo de Cooperação Portugal – Moçambique (2011-2014):** a Equipa de Avaliação realizou o trabalho de gabinete e de campo, apresentou as conclusões preliminares em Maputo e concluiu o Relatório final provisório. Tratou-se de uma avaliação conjunta com as autoridades moçambicanas que estava inicialmente prevista para 2014, mas que por diferentes circunstâncias só pôde ser realizada em 2015.
- **Avaliação externa do Cluster de Timor-Leste –** foi aberto o procedimento concursal para a seleção da Equipa de Avaliação. Contudo, o mesmo foi suspenso por se ter alterado o contexto e não estarem reunidas as condições no terreno para se avançar com esta avaliação.

- **Avaliação do processo de certificação no Ensino de Português no Estrangeiro:** por solicitação da Divisão de Programação, Formação e Certificação (DPFC)/Direção de Serviços de Língua e Cultura (DSL) do Camões, I.P., o GAA colaborou na realização de duas missões de supervisão dos exames para as certificações de aprendizagem do Ensino Português no Estrangeiro (EPE) 2014/2015 em Inglaterra e França e elaboração dos respetivos relatórios de visita de auditoria.
- **Cátedras e Centros Culturais:** por se tratar de áreas novas de avaliação, foi entendido ser necessário proceder à elaboração de um documento enquadrador sobre a temática da avaliabilidade. Estas atividades foram, assim, adiadas para 2016.

Das 11 ações previstas para 2015 no âmbito do Plano de Avaliação, 4 foram totalmente implementadas, 3 parcialmente e 4 não foram realizadas (Quadro 1).

Quadro 1. Implementação do Plano de Avaliação de 2015

Ações Previstas	Realizadas	Em curso/ parcialmente realizadas	Não Realizadas
Avaliação do Programa de Intensificação da Produção Alimentar na Guiné-Bissau (PAIPA)	✓		
Avaliação do Programa Mós Bele – Cluster da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste (2008-2014)		✓	
Avaliação do contributo da SOFID para o desenvolvimento dos países parceiros		✓	
Avaliação Conjunta do PIC de São Tomé (2012-2015)		✓	
Avaliação Conjunta do PIC de Cabo Verde (2012-2015)	✓		
Avaliação Conjunta do PIC de Moçambique (2011-2014)	✓		
Apoio ao Ensino Superior nos PALOP e em Timor Leste			✓
Meta-Avaliação			✓
Avaliação do processo de certificação no Ensino de Português no Estrangeiro	✓		
Cátedras			✓
Centros Culturais			✓

No quadro da avaliação foram ainda desenvolvidas as seguintes atividades:

- **Avaliação Externa da Estratégia Nacional de Educação para o Desenvolvimento (ENED):** procedeu-se à elaboração dos TdR e foi aberto o procedimento concursal para selecionar a Equipa de Avaliação.
- **Acompanhamento e avaliação do Ano Europeu do Desenvolvimento (AED):** foi prestado apoio na elaboração e tratamento dos questionários para a avaliação do AED. Esta atividade não estava inicialmente prevista para 2015.
- **Ações de formação:** foi feita uma apresentação na sessão sobre *Avaliação de Projetos* no âmbito do 9º DECODE no INA (maio) e uma outra apresentação para o *3º Encontro sobre Conhecimento e Cooperação* (setembro).

1.2 Implementação do Plano de Auditoria

O Plano de Auditoria de 2015 previa a realização de 5 atividades: (i) acompanhamento e seguimento das auditorias externas; (ii) Plano de Gestão do Risco; (iii) Inquéritos de Satisfação; (iv) auditoria aos projetos financiados pela cooperação portuguesa, através de representações diplomáticas sem delegação no terreno para a cooperação; e (v) auditorias internas da qualidade.

Todas as atividades planeadas foram realizadas (Quadro 2), destacando-se:

- **Acompanhamento e seguimento das auditorias externas:** foi articulada a resposta das Unidades Orgânicas (UO) do Camões, I.P. e preparada a resposta aos pedidos de informação solicitados pela Inspeção-Geral Diplomática e Consular (IGDC), nomeadamente as inspeções ordinárias às Embaixadas de Portugal em Otava, Roma e junto da Santa Sé, Consulado Geral em Montreal e pedidos de informações relativos a Itália, Goa e China.
- **Plano de Gestão do Risco:** O GAA elaborou o relatório de acompanhamento do Plano de Gestão do Risco (2013-2015) e do Plano de Gestão do Risco de Corrupção e Infrações Conexas (2013-14) e concluiu o processo de integração de ambos os planos no novo Plano de Gestão do Risco incluindo o Risco de Corrupção e Infrações Conexas 2015-2017, com a colaboração de todas as UO.
- **Auditoria aos projetos financiados pela cooperação portuguesa, através de representações diplomáticas sem delegação no terreno para a cooperação:** foi

concluída a auditoria interna recomendada pela IGDC, tendo sido apresentado o respetivo relatório.

- **Questionários de satisfação dos utilizadores externos e colaboradores:** o GAA procedeu à elaboração dos questionários de satisfação dos utilizadores externos e dos colaboradores do Camões, I.P., tendo feito o tratamento dos dados e elaborado os respetivos relatórios de análise.
- **Auditorias internas da qualidade:** o GAA coordenou e integrou as equipas que realizaram as auditorias internas ao Sistema de Gestão da Qualidade, no quadro do processo conducente à Certificação ISO 9001-2008 do Camões, I.P. em dezembro de 2015.
- **Implementação das Recomendações do *Peer Review* da OCDE sobre Corrupção:** na sequência do exame da OCDE à implementação da *Convenção da OCDE sobre Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais* que aconteceu em 2013, foi preparado o contributo do Camões, I.P. ao seguimento/implementação das recomendações da Fase 3 da avaliação.
- Foi, ainda, elaborado o Plano de Auditoria 2016-2017 visando o alinhamento com o Plano de Gestão do Risco, incluindo o risco de Corrupção e Infrações Conexas 2015-2017.

Quadro 2. Implementação do Plano de Auditoria em 2015

Ações Previstas	Realizadas	Em curso	Não Realizadas
Acompanhamento e seguimento das auditorias externas	✓		
Plano de Gestão do Risco	✓		
Questionários de Satisfação dos utilizadores externos e colaboradores	✓		
Auditoria aos projetos financiados pela cooperação portuguesa, através de representações diplomáticas sem delegação no terreno para a cooperação	✓		
Auditorias internas da qualidade	✓		

1.3 Conção de documentos estratégicos GAA/Camões, I.P.

No âmbito da conceção de documentos, em 2015 foram produzidos documentos técnicos considerados ferramentas de trabalho úteis e necessárias na área da avaliação. Assim, destaca-se:

- **Matriz de Avaliação:** foi elaborada uma Nota Técnica na qual se explica o que é uma Matriz de Avaliação, quando se utiliza e que elementos pode incluir, dando exemplos que podem ser adotados e/ou adaptados pelas equipas de avaliação.
- **Análise de Avaliabilidade:** esta Nota Técnica tem como principais destinatários os técnicos e/ou as equipas que concebem, gerem e acompanham intervenções (programas ou projetos) e os avaliadores que venham a realizar análises da avaliabilidade para se assegurarem que as intervenções contêm os elementos necessários a uma posterior avaliação. Pode igualmente ser utilizada pelos financiadores de programas/projetos, apoiando-os na tomada de decisão sobre a realização de uma avaliação.
- **Política de Avaliação:** foi elaborada uma proposta de texto que foi circulada para comentários/contributos junto dos ministérios setoriais e ONGD. Prevê-se a sua conclusão em 2016.
- **Processo de Planeamento da avaliação:** foi elaborado este documento que posteriormente veio a integrar o Manual de Procedimentos do Camões, I.P.

Ambas as Notas Técnicas encontram-se para consulta na página eletrónica do Camões, I.P.

1.4 Acompanhamento dos *fora* internacionais em matéria de avaliação

Em 2015 o GAA continuou a acompanhar as discussões em matéria de avaliação em diferentes *fora* internacionais, nomeadamente:

- **Avaliações pelos pares membros do CAD/OCDE** – foram enviados contributos para os *peer-review* da Nova Zelândia (maio) e Alemanha (setembro), bem como contributos para a reunião relativa à revisão da metodologia dos *peer-reviews* (setembro).
- **Rede de Avaliação do CAD** – o GAA participou na 18ª reunião desta rede (junho), na qual foram debatidas as novas abordagens de trabalho conjunto, as prioridades futuras da avaliação, o desenvolvimento da capacidade de avaliação e a realização de avaliações na área multilateral e dos bens públicos globais. O acompanhamento deste grupo incluiu também a análise e a elaboração de comentários à Nota Conceptual da

avaliação dos sistemas de avaliação (fevereiro) e ao respetivo relatório provisório (setembro); à participação no estudo *Collaborative Partner-Donor Evaluation*, através da resposta a um questionário (outubro).

- **Grupo dos Chefes dos Serviços da Avaliação da UE** – o GAA participou na reunião deste grupo (março) cujos temas debatidos centraram-se no trabalho que tem vindo a ser realizado pelos membros em matéria de avaliação, na utilização das avaliações, no Ano Europeu do Desenvolvimento, no Ano Internacional da Avaliação e na abordagem aos resultados.
- **Grupo consultivo da avaliação da cooperação delegada da UE (2007-2014)** - Na sequência de convite da Unidade de Avaliação da DEVCO, o GAA assumiu a liderança do grupo consultivo da avaliação da cooperação delegada da UE, onde participam igualmente a Alemanha, França e Luxemburgo.
- **Encontro Ibero-Americano sobre a Institucionalização da Avaliação** – o GAA apresentou a experiência da institucionalização da avaliação na cooperação portuguesa, neste encontro promovido pela cooperação espanhola, em setembro, em Cartagena das Índias.
- **Seminário de “Reflexão prática sobre critérios para o acompanhamento, seguimento e avaliação na Cooperação Sul-Sul”** – o GAA participou neste seminário (setembro/outubro em Cartagena das Índias) que procurou aprofundar a análise técnica e conceptual de critérios de acompanhamento, seguimento e avaliação que podem ser utilizados no âmbito da Cooperação Sul-Sul. Foi produzido um relatório com recomendações.

Por último, uma referência à *European Evaluation Society* (EES) e à *International Development Evaluation Association* (IDEAS), organizações de que o Camões, I.P. é membro, o que lhe permite aceder a informação relevante no domínio da avaliação, aprendizagem e partilha de conhecimentos e estar ao corrente das principais tendências internacionais em matéria de avaliação do desenvolvimento.

1.5 Preparação da Avaliação do CAD

Em 2015 teve lugar o Exame do CAD à Cooperação Portuguesa. O processo teve como principais etapas a elaboração do Memorando (enviado ao CAD em março), a visita da equipa

à sede do Camões, I.P. (20-24 de abril) e ao terreno (São Tomé e Príncipe – 10-14 de maio) e culminou com o Exame final em Paris, na sede da OCDE, no dia 10 de novembro de 2015. O GAA coordenou todo o processo de preparação deste Exame, em estreita colaboração com a DSC do Camões, I.P.

Procedeu, ainda, à tradução para português das principais conclusões e recomendações desta avaliação à Cooperação Portuguesa.

2. COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

A comunicação e a divulgação dos resultados da avaliação são feitas através: da realização de reuniões de apresentação do relatório final das avaliações, do envio aos diferentes detentores de interesse do relatório e Ficha do Contraditório, da colocação na página oficial do Camões, I.P. do Relatório final e respetiva Ficha do Contraditório e, ainda, do envio para o DEREc (*DAC Evaluation Resource Centre*).

Na sequência das avaliações efetuadas em 2015, apenas se realizou uma reunião de apresentação das conclusões preliminares de uma avaliação. Tratou-se da apresentação da avaliação do PIC Portugal – Moçambique (2011-2014) que teve lugar em Maputo e foi conjuntamente preparada e apresentada pelas autoridades portuguesa e moçambicana.

Quanto à aceitação das recomendações produzidas pelas avaliações realizadas, só em 2016 será possível fazer essa análise atendendo ao facto de a conclusão dos relatórios finais ter acontecido no final de 2015.

Em anexo encontra-se uma síntese de duas avaliações conjuntas efetuadas em 2015.

3. SEGUIMENTO DAS AVALIAÇÕES

O seguimento das avaliações é feito através da análise à Ficha de Seguimento. Esta permite aferir o nível de implementação das recomendações produzidas pela avaliação e aceites pelos respetivos detentores de interesse. Este instrumento está a ser melhorado.

Em 2015, o GAA não concluiu o seguimento da Avaliação do *Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Institucional do Ministério do Interior* (Cooperação Delegada) atendendo à necessidade de concentrar esforços por parte de alguns detentores de interesses na auditoria da Comissão Europeia a este Projeto. Este seguimento será retomado em 2016. Também para 2016 transitou o seguimento à avaliação do *Programa de Cooperação para a Capacitação Laboratórios de Engenharia Civil dos PALOP (2002-2013)*, dado o atraso na resposta dos detentores de interesse à Ficha do Contraditório.

Foi enviada a Ficha de Seguimento aos diferentes detentores de interesse da Avaliação do Projeto ESCOLA+ - Dinamização do Ensino Secundário em São Tomé e Príncipe.

4. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

Em 2015, a equipa do GAA foi constituída por um chefe de divisão e cinco técnicos superiores que acompanham as áreas de avaliação e auditoria interna.

Relativamente aos recursos financeiros, o orçamento inicial foi de 100 mil €, reajustado posteriormente para 55 mil € dado que a avaliação do *Cluster de Timor-Leste* ter sido suspensa. A execução deste orçamento foi de 45.450 €, representando uma taxa de execução de 83% (Quadro 3).

Quadro 3. Orçamento das atividades do GAA 2015

Atividades	Orçamento	Execução
Avaliação PIC Moçambique	8.000,00 €	7.349,60 €
Avaliação PAIPA	30.000,00 €	20.628,29 €
Avaliação do PIC de São Tomé e Príncipe	5.000,00 €	4.387,55 €
Avaliação do PIC de Cabo Verde	5.000,00 €	3.284,48 €
Participação em Reuniões	5.000,00 €	4.950,71 €
Certificação EPE	0,00 €	2.589,46 €
Sociedade Europeia de Avaliação	1.200,00 €	1.200,00 €
IDEAS (International Development Evaluation Association)	500,00 €	500,00 €
IPAI	300,00 €	260,00 €
SurveyMonkey	0,00 €	300,00 €
Total	55.000,00 €	45.450,09 €

CONCLUSÃO

Do ano de 2015 é possível concluir que o trabalho desenvolvido evidenciou aspetos positivos e constrangimentos, alguns dos quais têm vindo a transitar de anos anteriores.

Como **aspetos positivos** destacam-se os seguintes:

- A realização de duas avaliações conjuntas com os países parceiros da cooperação portuguesa e o início de uma terceira, cuja conclusão acontecerá em 2016.
- A experiência adquirida e a partilha de conhecimentos no quadro da Rede de Avaliação do CAD e do Grupo dos Chefes de serviços da avaliação da UE permitiram a troca de informação e o aprofundamento das ferramentas de avaliação.
- O reconhecimento do trabalho realizado por Portugal na área da avaliação nomeadamente através do convite ao GAA para liderar o Grupo Consultivo da avaliação da cooperação delegada, assim como a participação no Encontro Ibero-americano sobre a institucionalização da Avaliação onde Portugal partilhou a sua experiência.
- A capacidade de liderança interna no processo da gestão da qualidade e que possibilitou, com um forte envolvimento de todas as UO do Camões, I.P., alcançar a Certificação ISO9001: 2008.

Os **principais constrangimentos** continuam a ser:

- Disponibilidade orçamental, colocando em causa a realização de algumas das atividades programadas, nomeadamente as avaliações externas e mesmo a qualidade das mesmas. Este é um constrangimento que tem vindo a persistir há já alguns anos.
- Alargamento da avaliação e da auditoria à área da língua e da cultura ainda é muito residual.
- Capacidade técnica em auditoria interna e em algumas metodologias de análise em avaliação.

ANEXOS

AVALIAÇÃO CONJUNTA AO PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL – CABO VERDE

(2012-2015)

Realizada por: Camões, I.P e Ministério das Relações Exteriores de Cabo Verde.

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) é o documento de orientação estratégica que norteia as relações de cooperação entre os dois países e que para o período 2012-2015 identificou dois eixos estratégicos: Eixo Estratégico I – Boa Governança, Participação e Democracia e Eixo Estratégico II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza. O orçamento indicativo definido para o PIC foi de 56 milhões de €: 6% para o Eixo I e 94% para o Eixo.

Objetivo

A avaliação pretendeu: (i) aferir o nível de implementação das recomendações da avaliação do PIC anterior; (ii) analisar o PIC em confronto com o DECRP III e no contexto da articulação com os outros doadores; (iii) analisar a coerência do PIC, identificando áreas chave estratégicas da programação; (iv) analisar o processo de acompanhamento das intervenções, integrado na visão estratégica do PIC e numa ótica de resultados globais e setoriais; (v) analisar, se possível, os efeitos relativamente ao reforço de capacidades no contexto das reformas em curso em Cabo Verde; (vi) elaborar recomendações que visem uma melhoria na conceção e implementação do novo Programa Estratégico de Cooperação, contribuindo para potenciar os resultados; e (vii) propor ferramentas que melhorem os processos de programação e do acompanhamento (se necessário).

Conclusões:

O relacionamento entre Portugal e Cabo Verde tem um percurso longo e consolidado.

A programação foi feita na sequência do levantamento de necessidades e prioridades de Cabo Verde, alinhadas com o documento de estratégia nacional cabo-verdiano e tendo em conta as mais-valias de Portugal. Todas as ações de cooperação estão suportadas por Protocolos/Acordos, assinados bilateralmente entre os ministérios homólogos.

De uma forma geral as prioridades e os eixos estratégicos identificados no PIC estão alinhados com as prioridades estratégicas identificadas pelas autoridades cabo-verdianas, e, neste sentido, pode ser considerado relevante para o desenvolvimento do país.

A execução financeira do PIC no período 2012-2014 foi de 33,6 milhões de €.

O futuro Programa Estratégico de Cooperação (PEC), no essencial, deve ter uma abordagem transversal integrada nos setores considerados estruturantes - Educação; Saúde e Segurança – possibilitando a

consolidação, no médio e longo prazos, da contribuição da cooperação portuguesa, em consonância com as orientações constantes no Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020.

A existência de alguma dispersão não assume tanta importância, quanto maior for a integração nos setores prioritários, podendo mesmo ser positiva, quando significar uma resposta rápida a uma necessidade urgente demonstrada por Cabo Verde.

Quer a coordenação, quer o acompanhamento em Cabo Verde melhoraram muito com a dinâmica introduzida pelo trabalho desenvolvido no contexto do GAO (Grupo de Apoio ao Orçamento). Pelo contrário, verificou-se um retrocesso por parte da coordenação e acompanhamento realizados em Portugal pelo Camões, I.P.

Relativamente à gestão do risco, esta área também não teve tradução prática por ausência de construção das ferramentas que possibilitassem a sua efetiva implementação, quer ao nível setorial quer ao nível do projeto.

Recomendações da avaliação

Foram identificadas recomendações de nível estratégico e recomendações setoriais.

Recomendações de Nível Estratégico:

- Não obstante existir alinhamento com as prioridades definidas por Cabo Verde, o envolvimento das autoridades cabo-verdianas deve ser reforçado na fase de elaboração do futuro programa estratégico de cooperação.
- No que diz respeito à dispersão, e tendo sido assinado recentemente um conjunto de protocolos em novas áreas: Economia; Turismo; Qualidade; Agricultura e Mar, estas devem ser pensadas enquanto apoio à capacitação institucional e formação, inseridos nos eixos prioritários de atuação.
- No próximo ciclo programático, quer a Comissão Permanente Luso-Cabo-Verdiana, quer a CIC e o Fórum devem ser dinamizados enquanto instrumentos de coordenação de alto nível.
- Deve ser equacionada a possibilidade de a coordenação e o acompanhamento macro conjunto do programa estratégico de cooperação terem lugar em sede da Comissão Permanente Luso-Cabo-Verdiana com a presença do Camões, I.P.
- A DNAPEC/MIREX e a Embaixada de Portugal na Praia devem promover conjuntamente uma maior divulgação do documento estratégico da cooperação bilateral. Esta divulgação poderá ser feita, por exemplo, através da disponibilização do documento na página eletrónica da DNAPEC/MIREX e de uma apresentação pública na Embaixada de Portugal na Praia no início do respetivo período de vigência.
- Reforçar a liderança do Camões, I.P. na coordenação da cooperação em todas as suas fases e promover o envolvimento mais ativo e atempado dos diversos atores da cooperação portuguesa através da realização de reuniões setoriais, no processo de elaboração do PEC.
- No que diz respeito ao papel de acompanhamento da competência do Camões, I.P. é imperioso colocar a BD COOP (Base de Dados da Cooperação) no terreno, para garantir que este tenha acesso à

informação em tempo real. O Camões, I.P. deve também realizar reuniões periódicas com os Adidos da Cooperação para balanço das atividades de cooperação e partilha de experiências e lições aprendidas.

- Todos os projetos/programas da cooperação portuguesa devem possuir uma “ficha de encerramento do projeto/programa”. Deste instrumento deve constar, nomeadamente: identificação da intervenção; objetivos a atingir; resultados alcançados; período de execução; custos associados; constrangimentos e oportunidades identificados durante a execução.

- De modo a reforçar as competências em matéria de avaliação por parte do parceiro cabo-verdiano, seria importante criar uma Unidade de Avaliação na DNAPEC/MIREX.

- No que diz respeito às competências de avaliação do Camões, I.P., a prosseguir com a avaliação dos PIC/PEC, considera-se essencial que o GAA promova, no final do próximo PEC, uma avaliação externa aos últimos três PIC/PEC, no sentido de encontrar efeitos da contribuição portuguesa e perceber se este tipo de instrumento acrescenta valor na cooperação entre os dois países.

Recomendações de Nível Setorial:

- No setor da Educação, o Camões, I.P. deve promover, em articulação com os parceiros, uma abordagem que integre todos os níveis de ensino e considere a importância dos respetivos *inputs* de cada nível para o nível seguinte.

- Quanto às bolsas de estudo em Portugal, devem ser privilegiadas as bolsas para doutoramento e áreas de licenciatura não existentes em Cabo Verde, que sejam estratégicas, em articulação com as áreas consideradas prioritárias de intervenção da cooperação portuguesa.

- Portugal deve apoiar a operacionalização do quadro legal do ensino superior em Cabo Verde.

- Na área da formação profissional é muito importante promover uma articulação estreita com a cooperação luxemburguesa. É também muito importante haver uma coordenação mais estreita em Portugal dentro do MESS, nomeadamente entre GEP e IEPF, e com o Camões, I.P.

- As ações de formação, no contexto da formação profissional, não podem perder de vista a questão “Emprego”. Devem identificar, a todo o momento, quais as necessidades do mercado. Reforçar o apoio às ações de empreendedorismo.

- No setor da Saúde, reforçar a abordagem integrada e incluí-la no documento do PEC. Reforçar a sustentabilidade do Centro de Hemodiálise, através de formação. Garantir o regresso dos evacuados, disponibilizando os medicamentos necessários.

- No setor da Segurança, deve ser aprofundada a reflexão sobre a abordagem integrada deste setor, envolvendo as tutelas e ministérios setoriais da Administração Interna, Justiça e Defesa. Melhorar no próximo ciclo programático a articulação com o Camões, I.P. e a articulação interna dentro de cada área e entre as três áreas.

- Relativamente aos programas bilaterais que integram o setor da Segurança, seria útil realizar uma avaliação de efeitos, nomeadamente aos modelos de formação aplicados em Cabo Verde nos últimos anos.

- Portugal deve equacionar reforçar, logo que possível, a contribuição anual para o Apoio ao Orçamento no sentido de promover a utilização dos sistemas nacionais e através desta a apropriação e responsabilização das autoridades cabo-verdianas.
- Quanto ao apoio através de Linhas de Crédito deve ser feita uma avaliação de efeitos, dentro dos próximos dois anos. É também recomendável, e ainda mais urgente, uma avaliação do programa “Casa Para Todos”, que contenha informações sobre as possíveis melhorias na conceção do Programa. Ter ainda em atenção que futuras intervenções financiadas através de linhas de crédito sejam objeto de avaliações *ex-ante*.
- Para aumentar a eficiência das intervenções de cooperação no âmbito da Solidariedade e Segurança Social é importante que todo o processo de divulgação e seleção de candidaturas, por parte de Cabo Verde, para a execução dos projetos seja mais abrangente e transparente.
- Cabo Verde deve fortalecer a coordenação com todos os parceiros, incluindo os multilaterais (com estatuto de observadores no GAO ou criar um Fórum que incluísse todos os doadores), o que também permitiria identificar complementaridades e sinergias entre todos os doadores e demais parceiros do desenvolvimento de Cabo Verde.

AVALIAÇÃO CONJUNTA AO PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL – MOÇAMBIQUE **(2011-2014)**

Realizada por: Camões, I.P e Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação de Moçambique.

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) Portugal – Moçambique constitui o quadro de referência estratégica no que respeita à cooperação para o desenvolvimento entre os dois países no período 2011-2014, tendo previsto um orçamento indicativo de 62 milhões de euros. O PIC identifica dois Eixos estratégicos e um Eixo complementar: Eixo Estratégico I – Boa Governação, Participação e Democracia, para o qual previu atribuírem 18% do envelope financeiro indicativo; Eixo Estratégico II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza, para o qual foi prevista a maior parcela do envelope financeiro indicativo, 80% e Intervenção Complementar relativa ao Cluster da Ilha de Moçambique com 2% do envelope financeiro.

Objetivo:

A avaliação pretendeu contribuir para o próximo ciclo de programação da cooperação entre Portugal e Moçambique, assim como aferir o grau de implementação do atual PIC e alcance dos resultados. Quanto

ao âmbito, ele incide sobre os seguintes domínios: (i) modelo de quadro estratégico; (ii) mecanismos de operacionalização, plano operacional de intervenção e acompanhamento do Programa; (iii) recomendações da avaliação do Programa antecessor; (iv) concentração geográfica e setorial (antes e depois do Programa); (v) eixos e áreas de intervenção do Programa; (vi) recursos financeiros; e (vii) gestão do risco.

Conclusões:

- O Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2010-2014 e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 estiveram na base da conceção do PIC 2011-2014, assegurando o alinhamento do Programa de Cooperação com as prioridades do Governo moçambicano.
- Os projetos, programas e ações desenvolvidos no âmbito do PIC têm na sua base protocolos/acordos assinados entre ministérios/entidades homólogas, mas nem todos eles se encontram alinhados com o PIC 2011-2014, dificultando a programação da implementação do PIC. Acresce que só muito pontualmente foi respeitada a obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo do Camões, I.P.
- As orientações da UE em matéria de programação por país não foram tidas em consideração na conceção do PIC 2011-2014.
- A coordenação e a complementaridade com outros doadores carecem de melhoria. O mapeamento dos doadores existentes em diferentes setores em Moçambique não constituiu a base para a definição/elaboração dos projetos, programas e ações que compõem o PIC.
- Os instrumentos de planeamento e programação existentes em Portugal e em Moçambique carecem de melhoria havendo um caminho a percorrer para uma programação plurianual e flexível.
- O PIC não apresenta um objetivo global, nem identifica objetivos ao nível de cada Eixo e Área de Intervenção. Os objetivos apresentados referem-se aos principais programas que o compõem. Igualmente não são identificados indicadores nem metas.
- A inexistência de uma matriz de implementação do PIC, à semelhança do que se verificou no PIC 2007-2010, dificultou o respetivo acompanhamento numa ótica de resultados, revelando um retrocesso em termos de programação e de contributo para a agenda da eficácia da ajuda.
- Não se verificou uma concentração setorial neste Programa de Cooperação. Registou-se uma maior dispersão de projetos, ainda que algumas ações tenham sido pontuais e sem continuidade.
- O acompanhamento do PIC e dos seus projetos revelou-se bastante deficitário. A dispersão setorial e geográfica; o número reduzido de recursos humanos na sede e no terreno; a multiplicidade de atores; a inexistência de uma estrutura sólida de indicadores e quadros de desempenho e de uma matriz de intervenção; a não realização das revisões semestrais conjuntas previstas no PIC, assim como de reuniões da CIC, contribuíram para um acompanhamento deficitário, quer da implementação dos projetos e ações de cooperação, quer do PIC.

A abordagem à gestão do risco, quer no contexto do PIC, quer no âmbito dos diferentes projetos de cooperação foi, e é ainda, rudimentar e residual.

- O maior volume dos recursos financeiros (54%) foi atribuído à Área de Intervenção I - Educação e Serviços Sociais no âmbito do Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza.
- As limitações apontadas não permitem concluir com rigor qual a taxa de execução física das atividades inscritas no PIC, nem o grau de realização dos objetivos delineados em cada um dos programas e dessa forma avaliar a eficácia do PIC.
- A execução financeira foi superior ao previsto (de 62 milhões de € para 63.614 milhões de €), revelando uma deficiente previsibilidade plurianual, quer em termos de ações, quer em termos financeiros. Não há um programa plurianual das atividades setoriais, nem em Portugal, nem em Moçambique.
- A abordagem à dimensão do género foi pouco significativa, apesar de o quadro normativo e orientador existente em ambos os parceiros ser particularmente vasto nesta matéria.
- A maioria dos projetos, programas e ações implementados no âmbito do PIC têm na sua génese o desenvolvimento de capacidades locais, favorecido por uma língua comum, pelas semelhanças dos quadros legais e institucionais dos dois países.
- Baixo grau de implementação das Recomendações da avaliação do PIC 2007-2010 aceites pelos detentores de interesse: as recomendações aceites foram 30. Destas 6 foram totalmente implementadas, enquanto 14 foram-no apenas parcialmente. Este balanço representa um grau de implementação global de 20%.

Recomendações:

- Melhorar a conceção do PIC enquanto documento estratégico da Cooperação Portuguesa;
- Aumentar a coordenação com os atores internacionais nomeadamente através do mapeamento de doadores;
- Melhorar os mecanismos de planeamento conjunto (quer do processo dos intervenientes da CP em Portugal e das estruturas de terreno, quer dos atores pela parte moçambicana);
- Melhorar a Matriz de Intervenção do PIC, incluindo a componente de gestão do risco;
- Estabelecer um sistema de acompanhamento do Programa de Cooperação, assim como dos programas, projetos e ações, criando indicadores aos diferentes níveis;
- Reforçar o processo de concentração setorial e geográfico;
- Aumentar a previsibilidade da ajuda e melhorar os mecanismos de gestão possibilitando uma melhor eficácia e eficiência do PIC;
- Realizar avaliações direcionadas a projetos e/ou setores específicos de intervenção;
- Integrar os aspetos transversais na fase de Programação do Programa de Cooperação;
- Respeitar o parecer prévio vinculativo do Camões, I.P.