



**PROGRAMA INDICATIVO DE
COOPERAÇÃO
PORTUGAL – SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE
(2012-2015)**
Avaliação Conjunta

SUMÁRIO EXECUTIVO



SUMÁRIO EXECUTIVO

O **objeto da avaliação** é o Programa Indicativo de Cooperação (PIC) Portugal - São Tomé e Príncipe 2012-2015, cujo Memorando de Entendimento foi assinado em 27 de novembro de 2013, com efeitos a 1 de janeiro de 2012. A avaliação abrangeu a CP implementada neste quadro de referência estratégico, cujo orçamento indicativo foi 43,5M€.

Os **objetivos da avaliação** foram:

- Analisar os processos de programação, coordenação e acompanhamento do PIC, em termos de relevância, alinhamento, harmonização e apropriação, numa ótica de resultados globais e setoriais;
- Apreciar o nível de implementação do PIC 2012-2015, o desempenho em relação à programação, por eixo e por área de implementação;
- Apreciar os resultados alcançados nas principais áreas/setores de intervenção;
- Aferir o nível de implementação das recomendações da avaliação ao PIC Portugal – S. Tomé e Príncipe 2008-2011;
- Elaborar recomendações que visem uma melhoria na conceção, implementação e resultados do próximo Programa Estratégico de Cooperação com este país parceiro.

Metodologia

A avaliação foi realizada conjuntamente pelas autoridades portuguesas e santomenses, entre janeiro e junho de 2016. Teve uma abordagem setorial macro, analisando os programas/projetos globalmente integrados em cada sector, complementada com a análise de projetos estruturantes nos setores prioritários da CP.

A informação quantitativa e qualitativa foi recolhida através de análise documental de fontes de informação relevantes, entrevistas com os detentores de interesse, e observação direta de intervenções.

Entre as limitações metodológicas,

destacam-se a inexistência de um instrumento de acompanhamento macro do PIC 2012-2015 (com indicadores, *baselines* e metas), assim como lacunas nas estatísticas da pobreza e estatísticas sectoriais em STP, dificultando uma análise rigorosa dos resultados.

Conclusões

O PIC 2012-2015 foi estrategicamente relevante, alinhado com a ENRPII e o PAP 2012-2016 e contribuiu para o alcançar dos ODM, nomeadamente no setor da saúde (ODM 4, 5 e 6), género (ODM 3) e ambiente (ODM 7).

A cooperação é coerente com o *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa*. Portugal é reconhecido, pelas autoridades santomenses, e restantes parceiros de desenvolvimento, como um parceiro com valor acrescentado devido ao conhecimento, presença longa e credível, e pelo contributo para a estabilidade macroeconómica, desenvolvimento de capacidades na administração pública e apoio nas áreas sociais.

Existe continuidade programática entre o PIC 2008-11 e o PIC 2012-15, no qual PT manteve o apoio à capacitação institucional da governação e em setores-chave como a Saúde, a Educação e Formação, a Segurança e a Proteção Social.

No que diz respeito à coordenação e acompanhamento do PIC, os mecanismos foram muito limitados. A coordenação e complementaridade com outros doadores carecem de melhorias.

A fragilidade dos instrumentos de planeamento e programação, quer em PT quer em STP, exige melhorias no sentido de uma programação plurianual e flexível. Por parte de STP persistem enormes fragilidades na coordenação e acompanhamento nacional das ajudas continuando por operacionalizar a UCA, assim como na coordenação sectorial da responsabilidade dos ministérios setoriais.

A execução financeira do PIC 2012-2015 foi de 56 M€. A taxa de execução global foi 129% relativamente ao previsto (114% no eixo I e 127% no eixo II). Não foi possível realizar uma



análise das taxas de execução sectoriais, pelo facto do PIC não identificar dados orçamentais por sector. Também não foi possível realizar uma análise global e sectorial da eficácia, dada a inexistência de objetivos gerais e específicos ao nível dos eixos e áreas de intervenção do PIC. Apenas ao nível dos programas/projetos são apresentados objetivos mas em grande parte dos casos sem indicadores, metas e *baselines*. As exceções são na Saúde (SpT) e na Educação (Escola+).

No eixo I – **Boa Governação, participação e democracia**, o apoio da CP revela-se mais importante que o seu volume financeiro (7% da execução PIC). O ACE tem permitido a STP controlar a inflação e garantir a estabilidade macroeconómica necessária ao investimento. A CTM tem contribuído para a segurança na região do Golfo da Guiné, com efeitos regionais e internacionais.

O **desenvolvimento de capacidades institucionais**, num contexto de fragilidade institucional, é um processo longo que não se compadece com as frequentes mudanças institucionais que ocorrem no país. O fator crítico para o sucesso ao nível da capacitação organizacional é a instituição santomense ter uma visão estratégica clara dos seus objetivos e prioridades setoriais. Outro fator potenciador dos resultados é a assessoria técnica de longa duração com presença continuada no terreno, grande capital de conhecimento e experiência que potencia uma dinâmica de capacitação contextualizada, conjunta e integrada, com contributos diretos a vários níveis, desde a reforma dos quadros legais e instrumentais aos planos de formação dos recursos humanos.

Ao nível do **desenvolvimento das capacidades organizacionais**, o apoio é tanto mais eficaz quanto melhor estão identificadas as necessidades e prioridades no quadro de um documento de estratégia e política setorial no qual a cooperação se integra, como é o caso do ACE e da CTM (no extremo oposto inclui-se o apoio na Justiça, Serviço Migração e Fronteiras, Bombeiros e Proteção Civil. Da parte portuguesa, a existência de planos de apoio a médio prazo por contraponto a planos anuais e ações pontuais, tende a produzir efeitos mais positivos e sustentáveis nas instituições santomenses.

Ao nível da **capacitação individual**, a formação em exercício foi identificada como a mais eficaz, assim como a formação superior dos quadros dirigentes. Contudo, é importante que essa formação reverta em benefício das organizações já que a fuga de quadros associada à elevada rotatividade dos dirigentes reduz a eficácia e a sustentabilidade do apoio ao desenvolvimento de capacidades das organizações santomenses, traduzindo-se num constante recomeço.

O apoio às **organizações da sociedade civil**, complementando o apoio dado pela UE, tem sido cada vez mais orientado no sentido da criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento, contribuindo para o reforço da boa governação, participação e democracia.

O eixo II – **Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza** absorveu 90% da execução financeira do PIC. Em termos sectoriais, destacam-se a Saúde, a Educação e a Proteção Social ao nível dos resultados atingidos com o contributo da CP.

Na **Saúde**, o principal responsável pelos resultados e efeitos produzidos no SNS santomense pode ser atribuído ao projeto **Saúde para Todos**. Um projeto estruturante com resultados cumulativos em termos de maior equidade no acesso aos cuidados de saúde primários e maior acesso a cuidados de saúde secundários e terciários, através das missões das especialidades e da telemedicina. Este projeto contribuiu, ainda, para uma mudança no perfil epidemiológico nacional e melhorias na gestão dos centros de saúde. Contrariamente ao pressuposto, a telemedicina não se traduziu numa redução do número das **evacuações sanitárias** para Portugal, o que comporta custos elevados. No período 2012-2015, os recursos financeiros alocados às evacuações são superiores aos do projeto Saúde para Todos. Apesar dos progressos significativos nos indicadores da saúde e algum contributo na capacitação de quadros e institucional, a apropriação e a sustentabilidade persistem como os principais desafios.

Na **Educação**, o apoio concentrou-se no sistema público de ensino secundário através do projeto Escola+ e de Bolsas internas e externas para estudos e formação. No **ensino secundário**, o apoio contribuiu diretamente para a melhoria global do seu funcionamento



através de um conjunto de iniciativas legislativas, administrativas, formativas e educativas. Entre estas, contribuiu de forma decisiva para a revisão curricular e a formação dos professores. Todavia, a apropriação e a sustentabilidade dos resultados são processos críticos que exigem ajustamento contínuo nos fatores internos e externos ao projeto, em resposta às dinâmicas contextuais e do sistema educativo, assim como o reforço da coordenação e acompanhamento conjunto por parte de PT e STP. No **ensino superior**, o reforço do apoio direto à USTP é potenciador de efeitos multiplicadores no sistema de ensino público. Nas **bolsas externas** de licenciatura e formação profissional constatou-se o baixo retorno do investimento devido à ausência de um processo de atribuição de bolsas direcionado para áreas de formação prioritárias ao desenvolvimento nacional, e de mecanismos de incentivo ao regresso e inserção no mercado de trabalho santomense.

Na área da **Formação Profissional e Emprego**, o apoio foi ineficaz, não fortaleceu a capacitação do serviço público de emprego e formação profissional, não promoveu a apropriação nem criou as bases para a sustentabilidade institucional, técnica e financeira. É consensual entre as partes que é necessário repensar o modelo de apoio em vigor no CFP-STP Budo-Budo. Por parte de STP, mantém-se a incapacidade de liderar a coordenação sectorial, estabilizar uma política sectorial e operacionalizar um conjunto de prioridades estratégicas que estabeleçam as bases do sistema nacional de formação profissional e emprego. No período 2012-2015, o apoio financeiro através de bolsas de formação profissional em Portugal foi superior ao alocado ao serviço público de formação profissional e emprego santomense, desconhecendo-se os efeitos gerados na empregabilidade dos RH formados e no mercado de trabalho santomense.

Na **Proteção Social**, Portugal é o único doador presente de forma continuada, desempenhando um papel decisivo na estruturação e apoio da rede nacional de proteção social. Ambos, STP e PT, reconhecem o cenário de dependência prolongada da rede de proteção social relativamente ao apoio financeiro português. O PIC 2012-2015

introduziu um teto de cofinanciamento português em 80% que foi cumprido e as partes reconhecem o dever das autoridades santomenses em assumir gradualmente a responsabilidade pelo financiamento dos equipamentos e serviços sociais, reorientando o apoio português para a capacitação institucional do sistema de segurança social.

Recomendações

Instrumentos e modalidades de ajuda

1. A CP deve aumentar a transparência da distribuição e utilização dos recursos financeiros por eixo e área de intervenção, apresentando o *Forward Spending Plan* (FSP) a STP.
2. Na modalidade projeto, a CP deve repensar o modelo de implementação visando promover a sustentabilidade das intervenções, definindo, sempre que possível, estratégias de saída.
3. O Ministério das Finanças de Portugal deve repensar o acesso às linhas de crédito e sua operacionalização.
4. A CP deve equacionar a possibilidade de incluir novas modalidades de ajuda e diversificação de fontes de financiamento no próximo PEC.

Programação, coordenação e acompanhamento

5. STP deve melhorar a coordenação e o acompanhamento nacional das ajudas e a coordenação com os parceiros de desenvolvimento, operacionalizando a SISA/Unidade de Coordenação das Ajudas. Deve, igualmente, melhorar a coordenação, cuja responsabilidade é do MECI, devendo para o efeito envolver cada ministério sectorial santomense, assim como todos os parceiros de desenvolvimento presentes em cada sector. As instituições santomenses devem canalizar os seus pedidos de apoio através do MECI e não diretamente aos seus homólogos portugueses.
6. A CP deve reforçar o envolvimento dos sectores na conceção e operacionalização do próximo PEC, tanto em PT como em STP.
7. No PEC as partes (STP e PT) devem velar pela harmonização das áreas de concentração com o Programa Plurianual do Governo e as Grandes Opções do Plano,



- numa perspetiva sistémica em que os parceiros se complementam e efetivamente contribuem para o alcance das metas estabelecidas nas políticas globais e sectoriais do referido Plano.
8. Na mesma linha, STP deve definir prioridades e objetivos a atingir, nomeadamente nos sectores em que ainda não dispõe de documentos estratégicos orientadores.
 9. No quadro do PEC, as autoridades STP e PT devem discutir até que ponto os projetos das ONGD vão ao encontro das necessidades de STP e em que sectores e áreas de intervenção a ajuda deve ser implementada por ONGD. Há espaço para um maior envolvimento das ONGD, sobretudo no diálogo com a Embaixada e com as autoridades santomenses, partilha de informação e melhor coordenação na sede e no terreno.
 10. A CP deve adotar uma abordagem sectorial integrada, promovendo a complementaridade e sinergias entre as intervenções dentro de cada sector.
 11. A CP deve melhorar a programação introduzindo indicadores, *baselines* e metas, possibilitando o posterior acompanhamento e avaliação numa ótica de gestão centrada nos resultados (*outcomes*) globais e sectoriais.
 12. A CP deve melhorar a coordenação e o acompanhamento, quer ao nível global, quer sectorial, constituindo para o efeito um sistema de acompanhamento único, partilhado pelos diversos atores da CP tanto na sede como no terreno (Embaixada). Com base na informação integrada num único sistema, será possível fazer o acompanhamento dos progressos, através de indicadores previamente definidos e acordados com os sectores, tendo em atenção a análise sectorial macro integrada.
 13. Devem ser realizadas revisões anuais conjuntas ao nível macro do PEC, precedidas por missões de acompanhamento sectoriais também com carácter conjunto. Os técnicos do Camões, I.P. devem integrar as missões dos ministérios sectoriais.
 14. A gestão do risco deve ser integrada no PEC, quer ao nível macro quer ao nível sectorial.
 15. A CP deve fortalecer o papel da Embaixada na coordenação e acompanhamento do PEC. Deve reforçar a equipa no terreno de modo a permitir a realização de reuniões regulares com todos os atores da CP no terreno e a partilha de informação entre estes e os parceiros locais e a Direção da Cooperação Internacional do MECI.
 16. Ao nível dos projetos, criar mecanismos de acompanhamento conjunto.
- Boa Governação, participação e democracia**
17. PT e STP devem investir no desenvolvimento de capacidades em áreas chave da Administração Pública com vista à criação de quadros de elite, tendo por base um diagnóstico das necessidades e um Plano a médio prazo.
 18. No sector da Justiça, repensar o apoio tendo por base o programa de reforma da justiça e a complementaridade /articulação com o apoio do PNUD.
 19. Investir nonexo Segurança e Desenvolvimento, promovendo sinergias, onde elas se justifiquem, entre a CTM e a CTP. Para o efeito, devem ser definidas linhas de orientação, operacionalizando a ENSD.
 20. Para que a CTP seja mais eficaz, STP deve elaborar uma estratégia nacional/política de segurança interna.
 21. Repensar a CTP, definindo um programa plurianual alinhado com o PEC, que garanta previsibilidade, centrado em objetivos e resultados, focado na formação de formadores, elaborado em conjunto com as autoridades STP e que promova a apropriação e a capacitação institucional. No quadro da CTP será importante a presença de um Oficial de Ligação do SEF e repensar o apoio ao serviço de bombeiros e proteção civil.
 22. A CP deve continuar a apoiar as organizações da sociedade civil santomense, assim como pugnar pela afetação de verbas da UE no quadro Programa Organizações da Sociedade Civil e Autoridades Locais no Desenvolvimento



2014-2020, tendo como objetivo a criação de um *ambiente favorável (enabling environment)* ao desenvolvimento e contribuindo, assim, para o reforço da boa governação, participação e democracia, em linha com as prioridades e desafios identificados no Roteiro da UE para um Compromisso com a Sociedade Civil 2014-2017 – São Tomé e Príncipe.

Sector da saúde

23. O Ministério da Saúde STP deve atualizar os documentos orientadores da política sectorial e operacionalizar os mecanismos de coordenação sectorial para promover a apropriação e a sustentabilidade do SNS.
24. Definir o futuro do apoio da CP ao sector da saúde, com base na avaliação externa em curso.
25. No que diz respeito à gestão das evacuações sanitárias para Portugal, realizar uma auditoria externa.

Sector da educação

26. O Ministério da Educação STP deverá criar mecanismos de coordenação e acompanhamento sectorial, em articulação com o Ministério da Economia e Cooperação Internacional, com a participação de todos os parceiros do desenvolvimento presentes nos vários níveis de ensino.
27. A CP deve definir um apoio mais coerente e baseado numa visão sectorial integrada, quer em cada nível de ensino, quer na articulação entre os vários níveis de ensino.
28. No projeto Escola+, repensar o modelo de coordenação e gestão para promover a apropriação e a sustentabilidade. Instalar a equipa de coordenação do projeto no Ministério da Educação STP, para uma maior proximidade, articulação e apropriação.
29. Repensar o apoio através de bolsas. Nas Bolsas internas concentrar nas licenciaturas e rever o Regulamento em vigor (de 2008), em conformidade com a prática dos últimos anos de considerar a área formativa como critério de atribuição de bolsa. Nas Bolsas externas apostar na formação pós-graduada (mestrados e doutoramentos) que permita

capacitar a USTP e os quadros superiores da Administração pública. Adotar mecanismos que maximizem o retorno do investimento em bolsas externas para estudos e formação profissional (ex. regime de cotutela entre instituições de STP e PT em áreas de formação prioritárias; cláusulas de regresso e profissionalização em STP; atribuição de bolsas para frequência de cursos na Universidade de Cabo Verde, nomeadamente medicina, etc.).

30. No apoio à USTP, reforçar a oferta formativa pós-graduada (mestrados e doutoramentos) em áreas estratégicas para o desenvolvimento de STP, ao abrigo do Protocolo de Autorização de Funcionamento de Cursos Superiores, celebrado entre os Ministérios da Educação de PT e STP.
31. Através da assistência técnica de Portugal, apoiar a criação de um quadro jurídico para regulamentar o ensino superior, a implementação de mecanismos de avaliação e acreditação de cursos superiores e o reforço das capacidades institucionais da Direção de Ensino Superior e Ciência STP.

Área da formação profissional e emprego

32. A CP deve repensar o apoio à formação profissional tendo subjacente o alinhamento com as prioridades definidas no Plano Estratégico de Formação Profissional em elaboração pelos Ministérios com competência na matéria, e em concertação com as Câmaras Distritais. Adotar uma abordagem integrada nesta área, articulando todos os atores envolvidos.
33. O Ministério do Emprego e Assuntos Sociais STP deve criar mecanismos de coordenação e acompanhamento sectorial, com a participação de todos os parceiros do desenvolvimento, e em articulação com o Ministério da Educação de STP (e com o Ministério da Economia e Cooperação Internacional), colmatando o problema da dupla tutela da formação profissional.
34. Criar um grupo de trabalho conjunto PT-STP para reequacionar a intervenção bilateral de apoio ao CFP-STP, em articulação com o Acordo de Cooperação entre o IEFPT e o Centro Internacional de Formação da OIT



(assinado em janeiro 2015 e válido por 3 anos) e com o envolvimento de parceiros com capacidade de mobilizar recursos técnicos e financeiros. No imediato, urge resolver a questão do acordo de nomeação da Direção do CFP para ultrapassar o atual impasse.

35. Realizar uma avaliação ao apoio bilateral ao CFP-STP Budo-Budo no período 2002-2015, com a finalidade de dar orientações para a revisão do modelo de apoio e eventual reestruturação do Centro.
36. Na sequência da missão da LuxDev a STP, equacionar uma parceria com a cooperação do Luxemburgo para a formação profissional de santomenses no sector do Turismo através da Escola de Hotelaria e Turismo de Cabo Verde.
37. Relativamente às Bolsas de Formação Profissional em Portugal, caso venha a ser possível mobilizar fontes de financiamento europeias ou privadas, STP deverá fazer previamente uma avaliação do risco com a finalidade de minimizar os efeitos negativos e maximizar o retorno do investimento. No mínimo, definir em regulamento próprio, critérios de seleção alinhados com as prioridades nacionais de formação; criar um

sistema de acompanhamento e seguimento pós-formação; e criar incentivos para que os recursos humanos formados no exterior regressem e integrem o mercado de trabalho santomense.

Área da proteção social

38. A CP deve apoiar a reforma do sistema de Segurança Social, ao nível da capacitação institucional.
39. Manter o apoio direto à Rede Nacional de Proteção Social enquanto se planeia uma estratégia de saída focada na capacitação institucional das entidades competentes, para, no médio prazo, assumirem a responsabilidade técnica e de financiamento dos equipamentos e serviços sociais, através da mobilização de outras fontes de financiamento e parceiros.
40. Articular a intervenção bilateral com o projeto "ACTION/Portugal-Reforço dos Sistemas de Proteção Social dos PALOP e Timor-Leste", designadamente na componente formativa através do Centro Internacional de Formação da OIT.