

RELATÓRIO ANUAL DA AVALIAÇÃO E DA AUDITORIA

2018



FICHA TÉCNICA

Título:

Relatório Anual da Avaliação e da Auditoria 2018

Edição:

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

Data:

Junho de 2019

Contacto:

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

Website:

www.instituto-camoes.pt/

INDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS	4
PREFÁCIO.....	5
INTRODUÇÃO	6
1. ATIVIDADES REALIZADAS EM 2018	6
1.1 Implementação do Plano de Avaliação	6
1.2 Implementação do Plano de Auditoria	8
1.3 Acompanhamento dos <i>fora</i> internacionais em matéria de avaliação	10
2. COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO	11
2.1. Reuniões de apresentação: documentos estratégicos e resultados da avaliação.....	11
3. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS	12
ANEXOS	13
Anexo 1 – Resumo das Avaliações concluídas em 2018	13

SIGLAS E ACRÓNIMOS

APROEVAL	Associação Ibérica de Avaliação
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento
CIG	Comissão para a Cidadania e Igualdade
DEReC	DAC Evaluation Resources Center
DEVCO	Directorate-General for International Cooperation and Development
DFID	Department for International Development (Reino Unido)
DIME	Development Impact Evaluation (Banco Mundial)
DPIA	Avaliação de Impacto de Proteção de Dados Pessoais
EES	European Evaluation Society
EM	Estados Membros
EVALNET	Rede de Avaliação do CAD/OCDE
GAA	Gabinete de Avaliação e Auditoria
IDEAS	International Development Evaluation Association
IGDC	Inspeção-Geral Diplomática e Consular
IPAI	Instituto Português de Auditoria Interna
MFF	Instrumentos Financeiros Plurianuais
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
SGQ	Sistema de Gestão da Qualidade
TdR	Termos de Referência
UE	União Europeia

PREFÁCIO

Este relatório anual sintetiza as atividades de avaliação e auditoria realizadas pelo GAA durante 2018. Reflete o compromisso do GAA com a transparência e a prestação de contas. Destaca as principais realizações, resultados e constrangimentos.

Num contexto de fortes restrições orçamentais, a avaliação e a auditoria deveriam constituir instrumentos de apoio à utilização eficiente dos recursos e à decisão esclarecida com base em evidências.

O Camões, I.P. enfrenta, na área da cooperação para o desenvolvimento, desafios decorrentes da Agenda 2030 e da implementação da cooperação delegada. Na área da língua e cultura portuguesas, a outra área de atuação do Camões, I.P., mantêm-se os desafios de promoção externa da língua e da cultura portuguesas. O apoio do GAA deveria ser instrumental, proporcionando lições aprendidas e contribuindo para a compreensão do que funciona, ou não, e dos resultados e efeitos produzidos, fornecendo evidências no apoio à tomada de decisões. Contudo, tal como o presente relatório evidencia, os desafios para a criação de uma cultura de avaliação persistem.

Maria Manuela Afonso
Chefe de Divisão

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 devem ser funções fundamentais para o Instituto e para o trabalho que este realiza. Através destas duas funções, é possível reforçar a aprendizagem sobre as atividades do Camões, I.P., contribuir para o aumento da sua eficácia e para a melhoria contínua do seu desempenho. Permite, igualmente, reforçar a responsabilização pela boa gestão dos recursos públicos.

O presente relatório abrange as atividades de avaliação e auditoria desenvolvidas durante 2018, enquadradas no *Plano de Avaliação 2018-2020* e no *Plano de Auditoria 2018-2019*, respetivamente.

1. ATIVIDADES REALIZADAS EM 2018

1.1 Implementação do Plano de Avaliação

Das dez atividades previstas para 2018 no âmbito do Plano de Avaliação foram realizadas ou iniciadas oito, tendo as restantes sido adiadas ou suspensas. Foram, ainda, realizadas quatro atividades não previstas no Plano (Quadro 1).

Avaliações Internas

- 1. Avaliação Conjunta do Programa de Cooperação Portugal-Timor Leste (2011-2017):** elaborada a versão final do relatório.
- 2. Avaliação da Integração da Igualdade de Género na Cooperação Portuguesa (2011-2015):** esta avaliação resultou de uma recomendação do CAD/OCDE no Exame à Cooperação Portuguesa realizado em 2015. Tratou-se de uma avaliação que contou com a colaboração da CIG (Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género). Foi concluída em 2018 e realizada a apresentação do relatório final.
- 3. Estudos de Avaliabilidade:** iniciado o estudo de avaliabilidade do Programa de Apoio à Edição (2012-2018) e elaborada uma primeira versão do respetivo relatório.

- 4. Projeto Formar Mais (2016-2018) em Timor-Leste:** avaliação iniciada em junho. Foi realizada a fase de terreno e elaborada a versão provisória do relatório.

Avaliações Externas

- 5. Avaliação de impacto do Apoio à construção de infraestruturas em Cabo Verde (linhas de crédito):** realizado o procedimento concursal para seleção da equipa de avaliação, não tendo sido rececionada nenhuma proposta. O processo terá de ser reiniciado.
- 6. Avaliação da cooperação técnico-policial:** elaborada a primeira versão dos TdR, discutida internamente e enviada uma versão consolidada para o MAI.
- 7. Avaliação do Apoio ao Ensino Superior nos PALOP:** iniciado o processo de elaboração dos TdR.
- 8. Avaliação das competências dos Professores do Ensino Secundário de S. Tomé e Príncipe:** avaliação solicitada pelas autoridades santomenses no quadro da cooperação bilateral. Foram elaborados os TdR e iniciado o processo de avaliação.
- 9. Avaliação das Cátedras:** elaborados os TdR.
- 10. Avaliação de Impacto de um Scorecard para Escolas Patrocinado pelo Fundo de Apoio Social de Angola:** continuação do cofinanciamento ao DIME/Banco Mundial para a realização desta avaliação, pela importância que este setor tem para a Cooperação Portuguesa.
- 11. Mid-Term Review do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa:** o GAA coordenou o processo de realização da revisão a meio percurso do CAD, realizada em abril de 2018.
- 12. Exame pelos Pares à Cooperação da Suíça:** Exame no quadro do CAD/OCDE. Pela parte portuguesa, integraram a equipa a chefe de divisão do GAA e a Delegada de Portugal junto da OCDE. Fizeram, ainda, parte da equipa dois representantes da cooperação dinamarquesa e três técnicos do CAD. O Exame incluiu missões, à sede da cooperação suíça (Berna) e a um país parceiro (Ucrânia), bem como a discussão dos resultados no CAD/OCDE (Paris).

Quadro 1. Implementação do Plano de Avaliação em 2018

Atividades Previstas	Realizadas	Em curso	Observações
Avaliação do Programa de Cooperação Portugal-Timor Leste (2011-2017)	✓		
Avaliação da Integração da Igualdade de Género na Cooperação Portuguesa (2011-2015)	✓		
Avaliação do Apoio ao Ensino Superior nos PALOP		✓	Elaborados os TdR
Avaliação do Apoio à construção de infraestruturas em Cabo Verde através de Linhas de Crédito		✓	Concurso sem propostas Adiada para 2019
Programa de Cooperação Técnico-Policial		✓	Aguarda resposta do MAI à proposta de TdR
Projeto de Apoio aos Serviços Públicos (PASP) (PALOP+TL) (CD)			Adiada devido a atrasos na implementação do projeto
Projeto de Apoio às Alterações Climáticas (PAAC) em Timor-Leste (CD)			Adiada devido a atrasos na implementação do projeto
Avaliação das Cátedras		✓	Aguarda resposta dos serviços à proposta de TdR
Estudo de avaliabilidade - Programa de Apoio à Edição (2012-2018)		✓	Elaborada a primeira versão do relatório
Estudo de avaliabilidade – Bolsas de Língua e Cultura Portuguesas		✓	Processo aguarda resposta dos serviços ao pedido de informação
Atividades não previstas			
Mid-Term Review do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa	✓		
Avaliação das competências dos professores do ensino secundário de S. Tomé e Príncipe	✓		Avaliação solicitada por STP
Exame pelos Pares à Cooperação da Suíça	✓		GAA fez parte da equipa do Exame
Avaliação do Projeto Formar + (2016-2018) Timor-Leste		✓	Avaliação da responsabilidade de Timor-Leste Primeira versão do Relatório final distribuída para discussão

1.2 Implementação do Plano de Auditoria

O Plano de Auditoria 2018-2020 previa a realização de nove atividades em 2018: (i) Três auditorias baseadas no Plano de Gestão do Risco; (ii) Acompanhamento do SGQ; (iii) Acompanhamento e seguimento das auditorias dos órgãos de controlo externo; (iv) Acompanhamento da implementação do Plano de Gestão do Risco do Camões, I.P.; (v) Inquéritos de Satisfação externa e interna; (vi) Acompanhamento e supervisão da

implementação do RGPD. Apenas não foi iniciada uma das atividades previstas: a auditoria à gestão patrimonial dos bens móveis e imóveis da cooperação.

Em 2018 foram realizadas as seguintes atividades (Quadro 2):

- 1. Auditorias Externas aos Programas de Cooperação Delegada:** acompanhamento/ponto de situação dos seguintes projetos: UE-ACTIVA (Guiné-Bissau); PAAC - Timor-Leste/UE; PASP (PALOP e Timor-Leste); PACED (PALOP e Timor-Leste).
- 2. Acompanhamento e seguimento das auditorias externas:**
 - Em articulação com as Unidades Orgânicas do Camões, I.P., o GAA preparou a resposta às solicitações da Inspeção-Geral Diplomática e Consular (IGDC), nomeadamente o pedido de informação sobre Embaixada de Portugal em Copenhaga e em Díli;
 - Coordenação da resposta ao processo de acompanhamento das recomendações da auditoria da Comissão Europeia para gerir cooperação delegada.
- 3. Auditorias Internas:**
 - **Auditoria ao processo de implementação das Bolsas da Cooperação:** realizada e elaborado o respetivo relatório;
 - **Auditoria ao sistema de gestão documental:** iniciado o processo para contratação de uma auditoria externa;
 - **Auditoria à gestão patrimonial dos bens móveis da cooperação, incluindo aos bairros da cooperação - adiada**
- 4. Plano de Gestão do Risco,** incluindo o risco de Corrupção e Infrações Conexas 2015-2017: elaborado o relatório de acompanhamento do Plano relativamente a 2017 bem como o Plano de Gestão de Risco 2018-2020, com a colaboração de todas as UO;
- 5. Regulamento Geral de Proteção de Dados (RGPD):** foram realizadas ações de formação sobre o RGPD, mapeados os Dados Pessoais e elaboradas políticas de segurança e modelos a serem utilizados no Camões, IP. Foi igualmente realizada uma DPIA (avaliação de impacto) relativamente aos dados biométricos;
- 6. Sistema de Gestão da Qualidade do Camões, I.P.:** foram revistos/atualizados modelos e procedimentos;
- 7. Questionários de Satisfação:** foram implementados e divulgados os resultados dos questionários de Satisfação Externa (destinatários institucionais do Camões, I.P.) e Satisfação Interna (colaboradores do Camões, I.P.) relativamente a 2017.

Quadro 2. Implementação do Plano de Auditoria em 2018

Atividades Previstas	Realizadas	Em curso	Cancelada/ Adiada
Auditoria ao sistema de gestão documental		✓	
Auditoria à gestão patrimonial dos bens móveis da cooperação, incluindo aos bairros da cooperação			✓
Auditoria interna ao processo de gestão das bolsas da cooperação		✓	
Plano de Gestão do Risco (acompanhamento do Plano 2015-2017 e elaboração do Plano 2018-2020)	✓		
Auditorias a projetos de cooperação delegada: ✓ PACED (PALOP e Timor-Leste); ✓ PASP (PALOP e Timor-Leste); ✓ UE-ACTIVA (Guiné-Bissau) ✓ PAAC - Timor-Leste/UE	✓	✓	
Auditorias da IGDC: ✓ Inspeção ordinária à Embaixada de Portugal em Díli ✓ Pedido de informação sobre a Embaixada de Portugal em Copenhaga	✓		
Regulamento Geral de Proteção de Dados	✓		
Sistema de Gestão da Qualidade	✓		
Questionários de satisfação dos utilizadores externos e dos colaboradores do Camões, IP	✓		

1.3 Acompanhamento dos *fora* internacionais em matéria de avaliação

Em 2018, 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 a participação da representante portuguesa junto do CAD/OCDE nos *exames* da França, Canadá (junho), CE (outubro) Grécia (novembro). Foram igualmente enviados contributos para a participação portuguesa nas reuniões relativas à revisão da metodologia dos *exames pelos pares*.
- **Rede de Avaliação do CAD/OCDE (EVALNET)** – o GAA participou na 22ª reunião desta rede (junho). A agenda incluiu diversos tópicos, entre os quais se destaca, pela sua relevância, a discussão dos critérios de avaliação. Este processo irá estender-se até 2019, de modo a abarcar uma discussão tão ampla quanto possível, tendo subjacente as mudanças produzidas na problemática do desenvolvimento internacional e os desafios que se colocam à avaliação para aferir os seus resultados e efeitos. Outro assunto tratado

foi o da avaliação de novos instrumentos de cooperação, nomeadamente do financiamento na modalidade de *blending*.

- **Grupo dos Chefes dos Serviços da Avaliação da UE** – o GAA participou na reunião anual (junho) deste grupo, cujos temas debatidos se centraram: i) na apresentação do programa de avaliação da DG DEVCO para 2018-2020 (geográficas e temáticas) e discussão sobre o eventual interesse de os EM se associarem e realizarem avaliações conjuntas com a UE nos países/temas identificados; ii) apresentação do “*Coherence Report*” destacando-se: os instrumentos financeiros plurianuais (MFF) são processos altamente políticos influenciados por fatores contextuais, envolvendo diferentes atores com interesses divergentes. Este relatório faz uma síntese estratégica para pensar financeiramente o próximo MFF, focando-se em 4 aspetos: (1) *relevance and delivery capacity*; (2) *responsiveness*; (3) *consistency*; (4) *added value*; iii) evidências dos contributos das avaliações para os ODS; iv) utilização de quadros conjuntos de resultados na programação Conjunta da UE; v) síntese das avaliações da modalidade apoio ao orçamento; vi) criação de uma cultura de avaliação na DFID; vii) apresentação das linhas de orientação “*Evaluation with Gender as a Cross-Cutting Dimension*”.

Por último, uma referência ao Instituto Português de Auditoria Interna (IPAI) (na área da auditoria), à *European Evaluation Society* (EES) e à *International Development Evaluation Association* (IDEAS), e à AproEval (uma associação ibérica de avaliação), organizações de que o GAA/Camões, I.P. é membro, o que lhe permite, simultaneamente, aceder a informação relevante no domínio da auditoria e da avaliação, aprendizagem e partilha de conhecimentos e estar ao corrente das principais tendências internacionais nestas matérias, respetivamente.

2. COMUNICAÇÃO E DIVULGAÇÃO

2.1. Reuniões de apresentação: documentos estratégicos e resultados da avaliação

Seguindo as *Diretrizes para a Divulgação e Assimilação de Ensinamentos da Avaliação*, o GAA realizou a comunicação e a divulgação dos resultados das avaliações concluídas, através de reuniões de apresentação e da publicação na página eletrónica do Camões, I.P., complementando com o envio para o DEReC (*DAC Evaluation Resource Centre*).

Quadro 4. Reuniões de apresentação de resultados da avaliação

Reuniões	Data	Local
Avaliação da Integração da Igualdade de Género na Cooperação portuguesa (2011-2015):	abril	Lisboa

No Anexo 1 encontra-se uma síntese das avaliações concluídas em 2018.

3. RECURSOS HUMANOS E FINANCEIROS

Em 2018, na equipa do GAA houve a saída de uma técnica superior e a entrada de outra mantendo-se a equipa com uma chefe de divisão e cinco técnicos superiores que acompanham as áreas de avaliação e auditoria interna. Relativamente aos recursos financeiros, não foi possível calcular a taxa de execução dado o GAA não dispor de um orçamento indicativo inicial autónomo. Os recursos utilizados na avaliação e na auditoria inseriram-se nos designados custos administrativos, estando as atividades dependentes da disponibilidade orçamental.

Quadro 7. Orçamento das atividades do GAA 2018

Atividade	Previsto	Executado
Apoio à construção de Infraestruturas em Cabo Verde (Linhas de Crédito)	70.000,00 €	0 €
Avaliação da Promoção da Língua e da Cultura Portuguesas através das Cátedras	30.750,00 €	0 €
Programa de Cooperação Técnico-Policial	35.000,00 €	0 €
Reuniões internacionais	2.000,00 €	1.342,93 €
Regulamento Geral de Proteção de Dados (assessoria)	30.000,00 €	28.044,00 €
Auditoria externa ao Sistema de Gestão Documental	20.000,00 €	0 €
Cofinanciamento da Avaliação de Impacto do DIME/Banco Mundial (Angola) - fase final da avaliação	-	25.000,00 €
Exame do CAD à cooperação Suíça	5.000,00 €	6.603,43 €
Quotas	2.485,00 €	2.435,20 €
Total	195.235,00 €	63.426,00 €

ANEXOS

Anexo 1 – Resumo das Avaliações concluídas em 2018

AValiação Conjunta do Programa de Cooperação

PORTUGAL-TIMOR LESTE (2011-2017)

O **objeto de avaliação** foi o Programa de Cooperação Portuguesa com Timor-Leste no período 2011-2017, que inclui: a Adenda (2011-2013) ao anterior Programa Indicativo de Cooperação (PIC) (48 milhões de euros – execução APD bilateral) e o Programa Estratégico de Cooperação (PEC) 2014-2017 (42 milhões de euros indicativo – executados até 2016: 38 milhões de euros).

Avaliação teve como **finalidade** analisar o processo de elaboração e implementação do Programa e o desempenho dos vários atores da Cooperação Portuguesa para o desenvolvimento de Timor-Leste, bem como produzir recomendações que contribuam para uma melhoria do próximo ciclo de programação.

Quanto ao **âmbito**, a avaliação estrutura-se em três níveis de análise: (i) análise global da orientação estratégica e dos processos de programação, acompanhamento e implementação no quadro da cooperação para o desenvolvimento com Timor-Leste; (ii) análise da área de intervenção mais estruturante e com maior volume financeiro em termos de APD bilateral – Educação e Língua portuguesa – com foco nos resultados/efeitos, respetiva apropriação e sustentabilidade e (iii) análise seletiva de outras áreas de intervenção, que se considerem relevantes.

Conclusões

C1. A Cooperação Portuguesa foi relevante, mantendo-se alinhada com o Programa Estratégico de Desenvolvimento de Timor-Leste (2011-2030).

C2. Entre 2011 e 2017 assistiu-se a uma redefinição da Cooperação Portuguesa em Timor-Leste, com uma redução dos montantes de APD, com reforço da concentração no setor da educação e com um corte abrupto no Cluster, não permitindo a implementação de uma estratégia de saída. Outra mudança foi a aposta na implementação de projetos de cooperação delegada, sobretudo na área da governação, como forma de atenuar o corte do financiamento bilateral.

C3. Assistiu-se a uma crescente assunção de responsabilidades financeiras por parte de Timor-Leste nos setores da educação, governação e proteção/segurança social.

C4. Persistem problemas de coordenação, quer em Timor-Leste, quer na Cooperação Portuguesa, com grande espaço para melhorias. Também ao nível da complementaridade, foram identificadas lacunas sobretudo entre as intervenções do setor da educação, desenhadas de forma isolada, sem visão estratégica.

C5. Na alocação de recursos, tanto humanos como financeiros, colocaram-se problemas de eficiência, com destaque para as intervenções do setor da educação. Os processos de tomada de decisão, muito centralizados em Lisboa, com pouca autonomia do terreno, implicaram, em alguns casos, atrasos na implementação das intervenções.

C6. É possível afirmar que a Cooperação Portuguesa, embora com insuficiências, contribuiu para Timor-Leste atingir algumas das metas a que se tinha proposto no setor da educação, com o CAFE a evidenciar melhores resultados. Ao nível da promoção da língua portuguesa registam-se progressos qualitativos nos projetos CAFE e Consultório da Língua. As intervenções no setor da educação estão alinhadas com a política de educação de Timor-Leste, tendo subjacentes as linhas de orientação definidas pelo país.

C7. A implementação de um novo currículo no primeiro ciclo do ensino básico tem contribuído para alguma instabilidade, em particular no que respeita ao papel das línguas de instrução, carecendo de

avaliação autónoma mais aprofundada para a identificação de fatores positivos e consolidação do currículo.

C8. No projeto CAFE, apesar de os professores timorenses considerarem, de forma geral, que necessitam de mais formação em português e de beneficiarem de uma maior exposição à língua pelo contacto diário e interação com os professores portugueses, a vertente de formação de professores implementada até agora não apresenta uma resposta satisfatória, carecendo de maior formalização e continuidade programática, não estando a ser assegurada exclusivamente por professores com preparação para o ensino do português ou com sensibilidade para a especificidade do ensino de uma língua não materna.

C9. A contratação de novos docentes, que parece ser mais facilitada no contexto das escolas CAFE, onde os professores que terminam o seu estágio têm mais possibilidades de colocação como professores titulares nestas escolas, permanece um fator crítico, apresentando o risco de não permitir a entrada no sistema de docentes qualificados, num contexto em que a renovação geracional dos docentes começa a ser uma questão relevante. Este problema coloca-se com maior pertinência ainda no contexto das escolas secundárias.

C10. Quanto ao contributo para um quadro docente capacitado e estável verifica-se: (i) ao nível do ensino pré-escolar, 1º, 2º e 3º ciclos (CAFE), um trabalho de capacitação com proximidade e contacto permanente, ainda que evoluindo lentamente no que respeita ao número de docentes envolvidos; (ii) ao nível do ensino secundário (Formar Mais), um trabalho de capacitação que, ainda que abrangendo um número mais elevado de docentes, carece de tempo de contacto e acompanhamento para desenvolvimento sistemático de competências profissionais; não se percecionam resultados satisfatórios na formação dos professores das várias disciplinas do Ensino Secundário, o que não será alheio ao modelo que está a ser implementado, que passa por uma permanência reduzida dos formadores desse nível de ensino em cada escola (2 meses), à qual não retornam, limitando significativamente; (iii) ao nível do ensino superior (UNTL), o trabalho ainda é pouco colaborativo, registando-se pouca exploração de situações (experimentais, ainda) de codocência entre docentes portugueses e timorenses, tendo em vista reforçar a capacitação dos docentes timorenses. Registou-se, ainda, um número de solicitações internas e externas para formação em língua portuguesa muito elevado para os recursos humanos de que o projeto dispõe e que acabaram por gerar uma grande dispersão, retirando qualidade e eficácia a algumas dessas respostas.

C11. Sendo Timor-Leste um país com apenas 15 anos, as necessidades de capacitação são massivas em todas as áreas do Estado, desde a criação dos quadros legais e reguladores das instituições até à formação geral e especializada dos recursos humanos. O modelo de desenvolvimento de capacidades implementado pela Cooperação Portuguesa assenta numa excessiva componente de assessorias e assistências técnicas especializadas e confronta-se com inúmeras dificuldades na transferência de conhecimentos e competências devido às carências na formação base dos recursos humanos timorenses. Tal gera o efeito paradoxal de acentuar a já excessiva dependência das assessorias e assistências técnicas assim como a morosidade no processo de apropriação e autonomia. Persistem inúmeras dificuldades ao nível da apropriação das intervenções em todos os setores e problemas de sustentabilidade, principalmente ao nível da sustentabilidade institucional e técnica.

C12. Quanto ao contributo para a capacitação institucional, no setor da Justiça verifica-se uma capacitação consistente, embora lenta e caracterizada por problemas de apropriação e sustentabilidade devido quer ao fator linguístico quer ao fator formação de base dos quadros timorenses.

C13. O contributo para a capacitação institucional no setor da proteção e segurança social é muito consistente e tem sido crescentemente apropriada e sustentada, revelando um menor grau de dependência.

C14. Por seu lado, o contributo para a capacitação institucional no setor do desenvolvimento rural foi inconsistente em grande parte devido às várias alterações orgânicas no MAP-TL durante o período em análise que não contribuíram para consolidar os resultados. Também ao nível da capacitação das comunidades rurais defrontou-se com resistências na adoção das novas práticas de produção agrícola e florestal. O modelo de racionalidade económica introduzido pelas intervenções encontra resistências

nas comunidades rurais e exige uma estratégia adaptativa para demonstrar os potenciais benefícios às novas gerações de agricultores.

C15. Quanto à implementação da cooperação delegada, os desafios que se colocam à Cooperação Portuguesa são semelhantes aos da cooperação bilateral, nomeadamente a dificuldade de promover a apropriação e a sustentabilidade. Acrescem outras dificuldades ligadas ao excesso de burocracia e alguma complexidade dos processos e as quais não se compadecem com a elevada rotação de recursos humanos na sede e a excessiva centralização das decisões em Lisboa, e a ausência de sistemas integrados de gestão e informação.

Recomendações

R1. Tendo em consideração os problemas identificados ao nível do acompanhamento, Timor-Leste e Portugal devem definir conjuntamente o modelo de acompanhamento da Cooperação Portuguesa, que considerem mais adequado, sem perder de vista a necessidade de se centrar nos resultados. Por um lado, um papel mais ativo do MNEC-TL enquanto coordenador da ajuda a Timor-Leste. Por outro, Portugal deve permitir um maior poder de decisão ao terreno, nomeadamente dando ao Adido da Cooperação maior autonomia. A resposta célere da sede (Lisboa – Camões e setoriais) deverá igualmente ser tida em atenção para que a eficiência da ajuda seja maximizada.

R2. Considerando o setor da educação, recomenda-se o desenvolvimento de uma visão estratégica que assegure um contributo significativo de Portugal para a qualificação do sistema educativo timorense e, principalmente, para o reforço da proficiência em língua portuguesa dos seus atores, tendo presente uma intervenção relevante nos vários níveis de ensino, do pré-escolar ao ensino superior, passando pelos fins específicos, reforçando a cooperação e a complementaridade das intervenções. Uma maior articulação, ao nível das coordenações dos projetos com a Embaixada portuguesa, assim como com as estruturas timorenses, mas também, da parte portuguesa, entre o Ministério da Educação e o Camões, I.P. que permita encontrar sinergias e gerar maior eficácia, evitando sobreposição de intervenção de projetos nos mesmos níveis de ensino.

R3. Considerando a alocação de recursos, no que respeita aos recursos financeiros devem ser feitos esforços para que não existam atrasos no pagamento dos salários. Quanto aos recursos humanos recomenda-se uma melhor gestão das necessidades, não só ao nível da definição de perfis para seleção dos agentes de cooperação, quer para coordenação quer para lecionação, em processos de seleção rigorosos e envolvendo todos os parceiros, como também evitando atrasos na colocação, quer antecipando a seleção, quer criando bolsas de recrutamento, face à necessidade de cumprimento de requisitos administrativos morosos.

R4. Tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino, no quadro mais amplo da valorização da carreira docente, recomenda-se a criação de um sistema de formação contínua de professores e que o mesmo contribua para a progressão na carreira docente. Este sistema deve ser articulado com os objetivos de política educativa nacional, orientado para a melhoria da qualidade do desempenho docente, centrado nas prioridades identificadas nas escolas e no desenvolvimento profissional. Deve permitir, entre outras, a: (i) acreditação de entidades formadoras; (ii) definição de áreas prioritárias de formação; (iii) certificação de ações de formação; (iv) avaliação e monitorização da formação; (v) valorização da formação contínua na carreira docente.

R5. Tendo em vista a estabilização do quadro de pessoal docente nas escolas públicas, recomenda-se a criação de procedimentos de planificação e de contratação, da parte timorense, que permitam, em estreita articulação com a formação inicial de professores, contribuir para a renovação do corpo docente e assegurar uma resposta eficaz às necessidades identificadas do sistema educativo.

R6. Considerando que as competências da leitura constituem uma ferramenta de acesso plural ao conhecimento e ao enriquecimento cultural, tornando-se necessário alargar e aprofundar os hábitos de leitura em língua portuguesa, recomenda-se a implementação de medidas articuladas, nomeadamente: (i) a criação de uma rede de bibliotecas; (ii) o seu apetrechamento com títulos adequados, em língua portuguesa; (iii) a dinamização de atividades de promoção da leitura.

R7. Tendo em vista a valorização, o reconhecimento e a acreditação das competências comunicativas dos formandos em língua portuguesa, recomenda-se a centralização desta competência de avaliação externa na UNTL, desenvolvendo um programa de capacitação técnica, em articulação com o Camões, I.P., que permita assegurar o cumprimento desta função com elevada qualidade e fiabilidade.

R8. Tendo em consideração a importância da educação pré-escolar para o desenvolvimento de aprendizagens fundamentais, bem como para o desenvolvimento de atitudes e valores estruturantes para aprendizagens futuras, recomenda-se maior intervenção da Cooperação Portuguesa em projetos a este nível, reforçando o desenvolvimento da linguagem oral em língua portuguesa, fundamental como instrumento de expressão e comunicação que a criança vai progressivamente ampliando e dominando, assim como favorecendo o contacto precoce com a linguagem escrita emergente.

R9. Tendo presente a intervenção ao nível do pré-escolar, 1º, 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, recomenda-se uma maior articulação do Ministério da Educação português com o Camões, I.P. e a Embaixada, assim como a consolidação do projeto CAFE ao nível da intervenção no 3º ciclo e reforço do nível pré-escolar, antes de uma eventual expansão deste projeto para outros níveis de ensino ou outras geografias. Será ainda de repensar a vertente de formação do projeto, tendo em vista a capacitação dos docentes timorenses, e avançar para um modelo de gestão das escolas que inclua e capacite docentes timorenses para assumir essas funções.

R10. Tendo presente a intervenção ao nível do Ensino Secundário, recomenda-se repensar o desenho de projetos a este nível, tendo em vista o reforço do número de formadores para maior tempo de permanência nas escolas; e o desenvolvimento de equipas mistas de formadores, que permitam a qualificação de formadores timorenses.

R11. Tendo presente a necessidade de alocar materiais didáticos adequados para apoio às aprendizagens escolares, recomenda-se maior articulação na sua produção e distribuição, rentabilizando as valências disponíveis, como a gráfica do Ministério da Educação de Timor-Leste, assim como um trabalho contínuo de aperfeiçoamento dos materiais existentes, tendo em vista, entre outros, a adequação da linguagem utilizada ao perfil dos alunos.

R12. Tendo em vista o objetivo de melhorar a qualidade do ensino e formação ministrados no âmbito de projetos na área da educação, recomenda-se promover a formação contínua, ao longo do ciclo dos projetos, dos docentes e formadores portugueses, presencialmente e/ou a distância, reforçando as competências de ensino de português língua segunda e em contextos multilingues. Concomitantemente, devem ser promovidos momentos de intercâmbio entre os vários docentes/formadores dos vários projetos, para criação de redes, sinergias entre projetos e partilha de experiências metodológicas e conhecimentos.

R13. Tendo presente a existência de uma vertente de língua portuguesa em projetos de cooperação em áreas técnicas, recomenda-se a adoção de uma metodologia, baseada em boas práticas observadas, de assegurar previamente aos formandos uma proficiência linguística em língua portuguesa (posicionamento em nível B1/B2), que lhes permita compreender o conteúdo, interagir com os formadores e desenvolver as competências técnicas pretendidas. Este processo, que deverá anteceder as formações técnicas, passa pelas seguintes etapas: (i) diagnóstico de competências linguísticas, com aferição do nível de proficiência dos formandos, tendo em vista a sua colocação em cursos adequados; (ii) disponibilização de cursos de português para fins específicos, com materiais didáticos produzidos por equipas de especialistas em língua portuguesa e nas respetivas áreas técnicas; (iii) certificação da proficiência linguística, no final dos cursos, valorizando profissionalmente o desenvolvimento de competências linguísticas em língua portuguesa.

R14. Tendo em consideração a relevância do setor da Justiça, reforçar o apoio bilateral a este setor. Melhorar a eficácia das metodologias de formação e capacitação, possibilitando melhores resultados ao nível da transferência e apropriação de conhecimentos e competências, e deste modo contribuir para a progressiva autonomia dos profissionais da justiça timorense.

R15. Promover a coordenação e acompanhamento conjuntos pelas DG Política de Justiça de Portugal e Timor-Leste. Continuar a apoiar o ensino superior em Direito, a formação inicial e contínua especializada dos profissionais da justiça. Rever o apoio na língua portuguesa focada no domínio jurídico. Definir uma

solução adequada para o ensino do português jurídico no Centro de Formação Jurídica e Judiciária, com o apoio do Camões, I.P., do CEJ-PT e Faculdade de Direito/UNTL.

R16. Caso seja decidida a continuidade da Quinta Portugal, importa estudar o posicionamento da Cooperação Portuguesa face à multiplicidade de parceiros do desenvolvimento nos setores agrícola e agroflorestal, e definir uma estratégia orientada para a formação e a rentabilidade do investimento e respetiva sustentabilidade. Reforçar a coresponsabilização e apropriação pelo Ministério da Agricultura e Pescas de Timor-Leste.

R17. Tendo em vista a apropriação e a sustentabilidade dos projetos, devem ser definidas estratégias de saída, devidamente articuladas com as autoridades timorenses, que permitam consolidar os resultados de desenvolvimento a médio e longo prazo.

R18. Atendendo à crescente importância da cooperação delegada, tornar mais transparente a cadeia de articulação para que as autoridades timorenses percebam claramente a lógica, objetivos e funcionamento desta modalidade de apoio ao desenvolvimento. O mérito da cooperação delegada não deve traduzir-se num desinvestimento na cooperação bilateral, pelas reconhecidas mais-valias da Cooperação Portuguesa nas áreas centrais da Governação e do Estado de direito.

AVALIAÇÃO DA INTEGRAÇÃO DA IGUALDADE DE GÉNERO NA COOPERAÇÃO PORTUGUESA (2011-2015)

Objeto e Âmbito da Avaliação

O objeto da avaliação é a integração da dimensão de género nas atividades da Cooperação Portuguesa (programas, projetos e ações) entre 2011 e 2015 (5 anos).

A avaliação tem como finalidade: (i) descrever e analisar a forma como a igualdade de género tem vindo a ser integrada, ou não, de um modo transversal, nas ações promovidas pela Cooperação Portuguesa (CP); (ii) identificar possíveis boas práticas e lições; e (iii) fazer recomendações para o futuro em matéria de igualdade de género na Cooperação Portuguesa.

Os principais destinatários da avaliação são os diversos atores, incluindo decisores/as políticos/as, intervenientes nas ações da Cooperação Portuguesa, quer públicos, quer privados, da sociedade civil, entre outros, e dos países parceiros em desenvolvimento.

Abordagem e metodologia

A avaliação decorreu entre abril e dezembro de 2017 contando com a colaboração da Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). O trabalho da avaliação incluiu elementos sumativos e formativos, i.e., fez uma análise do desempenho e do grau de sucesso/fracasso bem como identificou as respetivas razões. Seguiu os critérios de avaliação do CAD/OCDE (relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade e impacto/efeitos). Para o efeito, combinou a análise documental com entrevistas semiestruturadas e *focus group*, bem como a observação direta. A análise centrou-se nas atividades/intervenções reportadas como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), financiadas pelo Estado Português naquele período, nos seus principais países parceiros de cooperação (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor-Leste), nomeadamente as ações de cooperação bilateral e multilateral.

Foi definida uma amostra de projetos, tendo por base todos os PPA para os países visados no período considerado, o que representou 30% da APD. O trabalho de campo realizou-se na Guiné-Bissau.

Conclusões

Os compromissos assumidos ao nível internacional em matéria de igualdade/equidade de Género não se traduziram em prioridades na prática da CP. Existe uma grande distância entre a retórica e as medidas concretas. A aprovação da Estratégia da Cooperação Portuguesa para a Igualdade de Género, em 2011, não se traduziu numa abordagem reforçada da igualdade de género. A crise financeira e a reestruturação da Administração pública (incluindo a fusão do IPAD com o Instituto Camões) e a saída de muitos funcionários da cooperação) tiveram um efeito negativo. Portugal faz parte do grupo de países que menos atenção tem dado às questões de género na cooperação para o desenvolvimento, quer em projetos específicos, quer na transversalidade do tema. Muitos dos problemas/constrangimentos e limitações identificadas nesta avaliação são comuns a outros doadores. De uma forma geral:

Apesar do compromisso político, traduzido na aprovação da Estratégia e na inclusão da igualdade de género na Visão Estratégica e no Conceito Estratégico, não há uma incorporação sistemática das questões de género ao nível macro;

- As questões de género não são uma prioridade organizacional para nenhum dos atores da CP;
- Não existem recursos humanos (RH) dedicados a tempo inteiro à questão da igualdade de género quer na programação da cooperação com os parceiros, quer na conceção das intervenções de desenvolvimento;

- Não há formação adequada dos RH em nenhuma das instituições e/ou organizações da CP;
- Não há orçamento específico destinado às questões de género e os orçamentos da cooperação não são sensíveis ao género;
- O género tende a ser sinónimo de mulheres. Mas, o género é uma questão de poder, muito mais ampla, que está relacionada com os papéis sociais que são atribuídos a mulheres e homens;
- Os objetivos, metas e indicadores de género são fracos ou inexistentes e, em consequência, raramente são monitorizados ou reportados;
- Os sistemas de acompanhamento e avaliação são frágeis ou têm muitas limitações quanto às questões de género;
- Um ponto forte da CP é o investimento em questões de direitos de vanguarda, como o combate às práticas tradicionais prejudiciais como a mutilação genital feminina e o apoio aos direitos da saúde sexual e reprodutiva. Existe igualmente um forte compromisso a o nível multilateral no que respeita ao ODS 5.

A relevância das questões da igualdade de género na CP é muito limitada. Nem todos/as os/as técnicos/as da cooperação conhecem a Estratégia e os/as que a conhecem, ou sabem da sua existência, não a usam para orientar o seu trabalho.

Os resultados alcançados são limitados e devem-se a um número muito reduzido de intervenções (MGF, agricultura, saúde reprodutiva...). A integração de uma perspetiva de género de forma estruturada e contínua é muito limitada, impedindo que tenha sido dado um contributo significativo para a promoção da igualdade de género. O facto de avaliações de outros doadores chegarem a conclusões semelhantes sugere-nos que a cooperação para o desenvolvimento em geral tem dificuldade de contribuir efetivamente e de forma sustentável para melhorar as relações de género. Esta realidade não será alheia à essência e objetivo da abordagem de género (a transformação/mudança social).

Num contexto de declínio do orçamento para a APD, no período em avaliação, os PPA com Marcador 2 e 1 foram residuais no contexto da APD portuguesa. Entre 2011 e 2015 a Estratégia da CP para a Igualdade de Género não permitiu alavancar recursos financeiros necessários para implementar as ações previstas no seu Plano de Ação nem foi promotora de um maior número de projetos com Marcadores de Género 2 e 1.

Os Marcadores 2 e 1 teoricamente significam que parte do orçamento de determinada intervenção terá sido destinada à integração das questões de género. Na prática, porém, a ausência de formação sobre igualdade de género de quem atribui o marcador pode levar a alguma inconsistência na atribuição das pontuações tornando difícil determinar com rigor os recursos utilizados para a promoção da igualdade de género.

Nos PPA analisados, a ausência de objetivos, metas e indicadores específicos para a promoção da igualdade de género não permitiu contabilizar os recursos financeiros com rigor e analisar a eficiência da sua utilização.

A atenção insuficiente dada às questões de género na fase inicial dos PPA dificulta o acompanhamento e a avaliação. Na maior parte dos casos, faltam indicadores específicos de género que vão além do nível de atividade/produto para os/as beneficiários/as finais. Os dados de acompanhamento desagregados por sexo não são recolhidos na fase de implementação. Este estado de coisas contribui para a falta de atenção aos direitos das mulheres e à igualdade de género em muitas avaliações. Apesar destas limitações, pode afirmar-se que em alguns casos, há indícios de efeitos – setores da educação, saúde e desenvolvimento rural na Guiné-Bissau – mesmo que não tenha sido seguida uma abordagem de integração de género.

Ainda que se possa afirmar que a CP contribuiu para o empoderamento das mulheres em alguns contextos (caso da Guiné-Bissau), não há evidências de que esse contributo tenha sido intencional o que lhe retira sustentabilidade técnica e financeira.

A ausência de mecanismos que garantam a inclusão da igualdade de género nos PPA, as poucas ferramentas operacionais e a falta de um sistema de gestão do conhecimento, a par de recursos limitados tornam a sustentabilidade muito reduzida.

Lições Aprendidas

Desta avaliação, de outras avaliações realizadas por outros doadores à integração da igualdade de género na cooperação para o desenvolvimento e de estudos promovidos pela OCDE é possível identificar as seguintes lições:

1. Um fator fundamental para uma efetiva implementação de uma política de género inclui: i) uma estrutura administrativa e uma linha de comando e responsabilidade (existência de uma unidade/pessoa dedicada em exclusivo às questões de género, com um mandato transversal); ii) recursos disponíveis.
2. As questões de género devem ser incluídas na conceção e implementação de todas as políticas, programas e projetos e não apenas nos que lidam com as mulheres. A responsabilidade de integração de uma perspetiva de género não só é do Camões, I.P. mas também dos restantes atores da CP. Isto significa incluir objetivos, metas e indicadores de género e não apenas referências ao *mainstreaming* do género, o que se traduz numa diluição da abordagem.
3. A igualdade de género é uma questão de mulheres e de homens. As questões de género são questões de poder entre mulheres e homens, dos papéis socialmente atribuídos a umas e a outros e que variam entre países, culturas, temáticas ou grupo social. Promover a igualdade de género é trabalhar com todas estas dimensões. Exige liderança política e programação que atenda aos interesses estratégicos das mulheres e dos homens bem como às suas necessidades práticas. Como grande parte dos projetos se concentram nas mulheres, tendem a ter um impacto limitado.
4. Os projetos económicos que incluem mulheres parecem possuir um potencial de transformação das relações de género, contribuindo para o seu empoderamento: as mulheres conseguem aumentar a sua produção e rendimento. Esse incremento dá-lhe maior autoestima e autoconfiança fortalecendo a sua posição no lar e na sociedade e aumentando o poder de iniciativa e de desenvolvimento de competências até então subvalorizadas.
5. Medir o que é feito. Os métodos quantitativos e qualitativos que evidenciem o que está a ser feito e o que foi alcançado são essenciais. O sistema de acompanhamento & avaliação deve permitir não só conhecer o que é feito mas também extrair lições sobre o que realmente funciona para promover a igualdade de género.
6. Ser realista. A mudança na igualdade de género não é de curto prazo. Requer um compromisso persistente. Importa perceber que os governos têm um papel bastante limitado na mudança do tecido social e, por vezes, é preciso abordar as causas profundas e estruturais da discriminação de género. As mudanças exigem tempo – é um processo de longo prazo que leva gerações a materializar-se.
7. As avaliações de outros doadores constataram que os projetos integrados oferecem melhores oportunidades para abordar questões complexas de género.
8. Existem algumas áreas onde é necessária ação para incorporar a igualdade de género na cultura de uma organização: 1) A direção de uma organização, a qual deve liderar e apoiar de forma consistente a integração da igualdade de género; 2) Criar sistemas de responsabilização e incentivos para que os/as técnicos/as e as equipas não se evadam da responsabilidade pela apresentação de resultados de igualdade de género; 3) O trabalho de promoção da igualdade de género deve ser devidamente financiado e deve ser liderado por técnicos/as com capacidade de liderança na organização; 4) Os procedimentos e práticas devem ser bem definidos; 5) Deve haver uma abordagem consistente para registar resultados e divulgar lições.

Recomendações

R1 – Rever/atualizar a Estratégia da CP para a Igualdade de Género ajustando-a às mudanças entretanto ocorridas quer ao nível interno (CP) quer no contexto internacional. Submeter a nova Estratégia a aprovação no Conselho de Ministros para assegurar a sua relevância política e carácter transversal. O Plano de Ação é uma boa prática que deve manter-se mas o mesmo deve identificar os recursos financeiros associados e a responsabilidade de cada interveniente e respetivo calendário.

R2 – A par da implementação da Recomendação 1, reforçar os recursos humanos na sede com formação e experiência na igualdade de género e, simultaneamente, dar a esta temática uma prioridade organizacional.

R3 – Integrar as questões de género no diálogo político com os países parceiros e no diálogo com todos os atores da CP.

R4 – Integrar a perspetiva de género nos documentos orientadores (PEC) ligando-a a metas e indicadores ajustados à realidade de cada país parceiro que possam ser monitorizados e avaliados.

R5 – Refletir o forte apoio dado ao nível multilateral ao ODS 5 na abordagem bilateral, traduzindo simultaneamente o forte compromisso político para a área do género ao nível nacional, implementando desta forma as orientações do Exame do CAD de 2015 à CP.

R6 – A definição de linhas de orientação/diretrizes sobre a integração da igualdade de género nos PPA dos diferentes atores da CP ajudaria a fortalecer o desenvolvimento de indicadores desagregados por sexo e uma abordagem de gestão centrada nos resultados da promoção da igualdade de género.

R7 – Identificar pontos focais em cada instituição/ator da CP para as questões de género para apoiar a implementação da Estratégia, quer na sede, quer no terreno.

R8 – Promover/realizar formação sobre igualdade de género, quer na sede (Camões, I.P. e restantes atores da CP), quer no terreno, incluindo a forma como se codificam/classificam as despesas com a igualdade de género e o uso mais consistente do sistema de marcadores de género. Esta formação deverá promover a melhoria das competências de acompanhamento (com base em indicadores), avaliação e aprendizagem interna e entre parceiros.

R9 – Integrar uma perspetiva de género no ciclo de gestão dos PPA, a começar pela avaliação ex-ante, dando um peso significativo às questões de género nessa avaliação, integrando de forma adequada a igualdade de género na gestão centrada dos resultados.

R10 – Incluir dados quantitativos e qualitativos na definição dos resultados dos PPA para melhor captar a complexidade envolvida na promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de género.

R11 – Incluir nos relatórios dos PPA informação (quantitativa e qualitativa) relativa às questões de género (eventualmente através da definição de um formulário/relatório modelo a ser aplicados por todos os atores da CP) e fortalecer os sistemas internos de gestão do conhecimento sobre esta temática.

R12 – Definir linhas de orientação para a elaboração de PPA de modo a contemplar esta e outras temáticas transversais. Quando emite parecer prévio, o Camões, I.P. deve acautelar que estas questões foram integradas.

R13 – Incrementar o número de projetos com marcador 2, já que a feminização da pobreza é um problema estrutural nos países parceiros. Incluir marcador 2 em todas as áreas da saúde em que as questões da igualdade de género são mais transversais.