

Relatório Final

Avaliação Externa Final

Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural (PAIDR)
Eixo 3 do Programa Ações Coletivas Territoriais Integradas para a
Valorização da Agricultura (ACTIVA) na Guiné-Bissau



Autoria:

Coatl – Consultoria para o Desenvolvimento

Equipa de avaliação:

João Mesquita (*Líder da Equipa de Avaliação*)

Bruno Coutinho (*Avaliador*)

Marta Rodrigues (*Especialista temática*)

Sanhá Correia (*Consultor Nacional*)



Este relatório é produto dos/as seus/suas autores/as os/as quais são responsáveis pelo rigor da informação nele contida. As constatações, conclusões, lições e recomendações expressas neste documento não traduzem necessariamente a posição do Camões I.P. e não foram influenciadas por qualquer tipo de conflito de interesses.

Índice

Figuras e Tabelas	3
Acrónimos e abreviações	4
1. Sumário Executivo	6
2. Executive Summary	10
3. Introdução	14
3.1 Âmbito e objetivos da avaliação.....	14
3.2 Estrutura do Relatório	15
4. Enquadramento	15
4.1 Contexto político e económico-social.....	15
4.2 Descrição do projeto.....	16
5. Metodologia	20
5.1 Abordagem metodológica	20
5.2 Fontes de Informação e Técnicas de Recolha de Dados	21
5.3 Mapeamento e amostragem.....	22
5.4 Mecanismos de controlo de qualidade	23
5.5 Limitações e constrangimentos.....	24
6. Resultados e constatações da avaliação	26
7. Conclusões	74
8. Recomendações	77
8.1 Recomendações de tipo Urgente.....	77
8.2 Recomendações para implementar no futuro, no desenho de novos projetos.....	78
9. Fontes de Informação	80
10. Lista de Anexos	82

Figuras e Tabelas

Figuras

Figura 1 – Área de intervenção do projeto

Tabelas

Tabela 1 – Resumo dos resultados esperados e principais ações do projeto

Tabela 2 – Lista de Comunidades e Associações envolvidas na recolha de dados

Tabela 3 – Relevância do projeto para as Políticas e Planos de Desenvolvimento da Guiné-Bissau

Tabela 4 – Incorporação de elementos do diagnóstico de necessidades no projeto

Tabela 5 – Evolução da produção total de cereais

Tabela 6 – Legenda de cores utilizadas para classificar os resultados alcançados

Tabela 7 – Evolução da produção média de cereais por tipologia de cultura

Tabela 8 – Resultados relativos aos indicadores do Resultado Esperado 1

Tabela 9 – Resultados relativos aos indicadores do Resultado Esperado 3

Tabela 10 – Exemplos de resultados não-esperados gerados pelas Associações

Tabela 11 – Contributo do projeto para os objetivos transversais

Gráficos

Gráfico 1 – Horas de utilização dos tratores por ano

Acrónimos e abreviações

ADRI/GB	Associação para o Desenvolvimento Rural Integrado (Guiné-Bissau)
AGIR	Aliança Global para a Iniciativa Resiliência
AJAGB	Associação de Jovens Agricultores da Guiné-Bissau
APD	Ajuda Pública do Desenvolvimento
CAD/OCDE	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CEFA	Centro de Ensino e de Formação Agrícola
DENARP II	Documento de Estratégia Nacional de Redução da Pobreza II (2011-2015)
DGAENF/GB	Direção Geral de Alfabetização e Educação Não Formal do Ministério da Educação Nacional, Ensino Superior, Cultura e Desportos (Guiné-Bissau)
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais da Comissão Europeia
DPE	Divisão de Parcerias Estratégicas do Camões, IP
DUE	Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau
EA	Equipa de Avaliação
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FED/GB	Fundação Educação e Desenvolvimento (Guiné-Bissau)
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FGD	Grupos Focais
FIDA	Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola
GAA	Gabinete de Avaliação e Auditoria do Camões, IP
IMVF	Instituto Marquês de Valle Flôr
INDE/GB	Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (Guiné-Bissau)
IP	Instituto Público
GB	Guiné-Bissau
GSAN/GB	Grupo de Segurança Alimentar e Nutricional (Guiné-Bissau)
MADR/GB	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (Guiné-Bissau)
M&A	Monitorização e Avaliação
OSC	Organizações da Sociedade Civil
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PADES	Projeto de Apoio ao Desenvolvimento Económico das Regiões do Sul
PAIDR	Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural
PAIPA	Projeto de Apoio à Intensificação da Produção Alimentar
PDAR	Planos de Desenvolvimento Agrícola Regionais
PEC	Programa Estratégico da Cooperação Portuguesa para a Guiné-Bissau
PIC	Programa Indicativo Nacional da UE para a Guiné-Bissau
PIN	Programa Indicativo Nacional
PNIA	Plano Nacional de Investimento Agrícola
QL	Quadro Lógico
RBM	<i>Results Based Management</i>
RESSAN-GB	Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau
ROM	<i>Results Oriented Monitoring</i>
SSI	Entrevistas semiestruturadas

UAC/GB	Universidade Amílcar Cabral (Guiné-Bissau)
UE-ACTIVA	Ações Coletivas Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura
UE	União Europeia
UGP	Unidade de Gestão do Projeto
UNOPS	<i>United Nations Office for Project Services</i>

1. Sumário Executivo

O ACTIVA - Ações Coletivas Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura na Guiné-Bissau é um programa financiado pela União Europeia que visou contribuir para o alcance das prioridades estratégicas do governo guineense relativamente ao desenvolvimento rural integrado (Convenção de Financiamento GW/FED/024-967). O programa tinha como objetivo global contribuir para a melhoria sustentável das condições económicas e sociais das populações de Bafatá, Quinara e Tombali, altamente dependentes da agricultura e com elevadas taxas de insegurança alimentar e nutricional, estando estruturado em três Eixos, com os seguintes objetivos: melhorar a governança territorial; romper o isolamento das zonas rurais para facilitar a comercialização da produção agrícola e melhorar o acesso a serviços sociais básicos; e intensificar e valorizar a produção agrícola.

O Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural (PAIDR) correspondeu ao Eixo 3 do referido programa e a sua implementação, da responsabilidade do Camões, IP através da modalidade de gestão indireta, decorreu entre janeiro de 2016 e julho de 2021. Além de entidade gestora, o Camões, IP cofinanciou o projeto com 670.000€, pouco mais de 16% do orçamento global que totalizou 4.170.000€.

O objetivo específico do PAIDR era intensificar a produção agrícola de forma sustentável, promovendo uma transição da agricultura de subsistência para uma agricultura de rendimento, através da mecanização e do reforço das capacidades produtivas e gerenciais dos/as agricultores/as. Para tal, baseou a sua estratégia na constituição e fortalecimento de associações de base comunitária, no apetrechamento destas com meios de transformação e transporte, e na criação de um Centro de Ensino e de Formação Agrícola, visando oferecer formação técnica agrícola a jovens e adultos e prestar outros serviços de apoio à produção aos agricultores/as da região.

A finalidade da Avaliação Externa do projeto era conhecer os resultados e efeitos deste, de modo a apoiar a União Europeia e o Camões, IP a reorientar ou atualizar a respetiva atuação no âmbito da cooperação com a Guiné-Bissau, e em particular: validar a teoria subjacente à lógica da intervenção; validar a estratégia de saída; e identificar potenciais riscos à sustentabilidade dos resultados alcançados.

Para tal, a Equipa de Avaliação adotou uma abordagem participativa, garantindo o envolvimento e a consulta das principais partes interessadas internas e externas relevantes do projeto durante o processo de avaliação, de modo a considerar e triangular as perspetivas dos diversos *stakeholders* e reunir evidências robustas para poder responder com segurança e fundamento às questões da avaliação, e propor recomendações estratégicas, úteis e realistas. Para a recolha de dados, privilegiou-se a deslocação ao terreno e a aplicação de técnicas de cariz qualitativo, bem como a compilação dos dados quantitativos produzidos pelo projeto.

Da análise realizada, conclui-se que o projeto foi e continuará a ser relevante para a Guiné-Bissau, estando os seus objetivos, resultados e estratégias alinhados com os objetivos nacionais de modernização do sector agrícola, aumento da produção e da produtividade, e combate à insegurança alimentar. O desenho do projeto respondeu ao diagnóstico de necessidades identificadas pelos públicos-alvo, pese embora a formulação das componentes “resultados

esperados” e “atividades” terem ficado aquém, não só quanto à adequação e coerência lógica, face ao objetivo específico que se pretendia alcançar, mas também quanto à sua adequação.

O projeto conseguiu, por meio da lavoura mecanizada e do dinamismo associativo que gerou, aumentar a produção agrícola de cereais. Contudo, a ausência de dados quantitativos fiáveis e comprováveis impossibilita a aferição das mudanças verificadas ao nível da produtividade e dos rendimentos gerados pela venda de produtos agrícolas que não sejam caju. Por outro lado, os resultados alcançados foram limitados por um atraso significativo na fase de instalação e a sustentabilidade comprometida pela ausência de uma estratégia de saída integrada e articulada definida de forma participativa e atempadamente.

Com base nos resultados da avaliação são propostas uma série de recomendações de carácter urgente, com vista a potenciar a eficácia e sustentabilidade das ações e resultados do projeto, nomeadamente a celebração de protocolos de cooperação entre o CEFA e estruturas governamentais que apoiem a resolução dos desafios relacionados com a contratação de docentes especializados, bem como a posta em marcha do Laboratório de Biologia e Química. Ainda no que diz respeito ao CEFA, propõe-se a atualização do seu Plano de Negócios de modo que se identifiquem os riscos à sua sustentabilidade financeira e dos seus serviços que oferece, bem como respetivas estratégias de mitigação. Uma boa forma de dar visibilidade e atrair docentes e discentes para este Centro poderá ser a criação de um serviço de orientação e mediação para a inserção na vida ativa de jovens recém graduados/as.

Devido ao pouco tempo de vida da Rede ACTIVA, criada numa fase tardia do projeto e afetada por constrangimentos relacionados com a pandemia por Covid-19 que limitaram a possibilidade de um acompanhamento mais regular e contínuo por parte da equipa do projeto, recomenda-se investir esforços na consolidação da mesma, e definir um plano de acompanhamento ou mentoria pós-projeto que permita a identificação e fortalecimento de capacidades. É ainda importante estabelecer mecanismos para continuar a acompanhar a participação das mulheres nas Associações que integram a Rede, por forma a aferir de que forma esta participação se traduz numa efetiva alteração das relações de poder. No mesmo sentido, não se deve perder de vista a necessidade de responder de forma estruturada às necessidades de alfabetização e desenvolvimento de competências funcionais das mulheres, uma atividade que não teve o alcance que se tinha proposto no desenho do projeto, e que é fundamental para promover a equidade de género no meio rural.

Conclusões da Avaliação

- 1) Os objetivos e resultados do projeto foram e continuarão a ser relevantes para apoiar a Guiné-Bissau a progredir em direção às prioridades estratégicas nacionais para o sector agrícola;
- 2) Os resultados alcançados pelo projeto são relevantes e contribuem de forma direta para os compromissos assumidos pela UE em matéria de desenvolvimento da Guiné-Bissau;
- 3) Embora o desenho do projeto seja genericamente coerente com os problemas de partida, com a realidade do contexto e as necessidades dos públicos-alvo, a formulação dos resultados esperados e das atividades, bem como a execução poderiam ter sido mais adequadas e incluir uma sequência mais coerente face ao objetivo específico que se pretendia alcançar;

- 4) O projeto atingiu parcialmente o Resultado Esperado 1, contribuindo para a intensificação e aumento da produção agrícola nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali. Os dados recolhidos pelo projeto não permitem aferir se o projeto permitiu aumentar a produtividade e os rendimentos dos beneficiários;
- 5) A gestão do projeto foi eficaz no alcance da maioria das metas definidas no Quadro Lógico, mas os resultados alcançados foram limitados pelos atrasos significativos na fase de instalação e arranque das atividades, bem como por não ter sido implementada uma gestão baseada em resultados;
- 6) A inexistência de um sistema de M&A e recolha de dados devidamente estruturado, e implementado desde a fase inicial do projeto, impediu a aferição de mudanças definidas como estratégicas no desenho do projeto;
- 7) A sustentabilidade da intervenção não foi assegurada através da definição de uma estratégia de saída, devidamente integrada e articulada e com envolvimento dos *stakeholders*;
- 8) A modalidade de gestão indireta implementada facilitou a articulação institucional com os parceiros do Governo e facilitou o processo de certificação do CEFA, no entanto, não há evidências de que esta modalidade tenha representado uma vantagem do ponto de vista da eficácia e eficiência da execução do projeto.

Recomendações

- 1) **(Urgente)** Investir esforços de aproximação no sentido de celebrar protocolos de cooperação entre o CEFA e o Ministério da Educação, a Direção Geral de Engenharia e Desenvolvimento Rural, e o Laboratório Nacional dos Solos, Água e Plantas.
- 2) **(Urgente)** Ativar, logo que possível, as componentes do CEFA cujo funcionamento não se iniciou durante a vigência do projeto, como o Laboratório e os dormitórios para docentes e estudantes deslocados/as
- 3) **(Urgente)** Criar um mecanismo de acompanhamento (*follow-up*) dos/as alunos/as após a sua graduação, juntamente com um recurso de apoio e orientação para inserção na vida ativa.
- 4) **(Urgente)** Formular um novo Plano de Negócios para o CEFA.
- 5) Priorizar a consolidação da Rede ACTIVA em futuras intervenções no sector agrícola na Guiné-Bissau.
- 6) Envolver precocemente as entidades parceiras no desenho dos projetos, na identificação das necessidades e definição da estratégia de implementação.
- 7) Recuperar o Resultado 2 do PAIDR, integrando-o noutras iniciativas futuras através do desenvolvimento de uma estratégia de igualdade de género mais consistente, por forma a garantir que é dada uma resposta estruturada às necessidades de alfabetização e desenvolvimento de competências funcionais das mulheres.
- 8) De acordo com a complexidade e dimensão dos projetos é recomendável incluir uma fase de instalação (*inception*) dos projetos com uma duração que permita um planeamento da implementação adequado e uma preparação atempada de todas as condições necessárias a uma execução eficaz e eficiente.
- 9) Decidir a localização de equipamentos estratégicos para os projetos, para as comunidades beneficiárias e para o país, em função dos resultados de estudos prévios de viabilidade técnica e financeira.

- 10) Aplicar de forma mais efetiva os princípios subjacentes à eficácia da APD em iniciativas que contemplem diferentes eixos ou componentes a concorrer para um mesmo objetivo, nomeadamente no âmbito dos projetos e programas financiados pela UE, estimulando uma maior apropriação por parte das autoridades de governo, promovendo uma maior articulação e facilitando a criação de sinergias entre os atores de cooperação.
- 11) Garantir que o planeamento, desenho e incorporação de mecanismos de sustentabilidade, por meio de uma estratégia de saída ou plano de sustentabilidade, seja incorporado nos esforços de gestão regular da implementação do projeto e das suas atividades desde o início da intervenção.
- 12) Incluir um sistema de M&A robusto e uma equipa com competência específica nessa função, de forma a assegurar uma implementação mais eficaz dos projetos, mas também para que a gestão possa ser mais coerente com os princípios da Gestão Baseada em Resultados (*RBM*).

2. Executive Summary

ACTIVA - Integrated Territorial Collective Actions for the Valorisation of Agriculture in Guinea-Bissau is a program funded by the European Union that aimed at contributing to the achievement of the Guinean Government's strategic priorities in relation to rural development (Funding Convention GW/FED/024- 967). The overall objective of the program was to contribute to the sustainable improvement of the economic and social conditions of the populations of Bafatá, Quinara and Tombali, which are highly dependent on agriculture and have high rates of food and nutritional insecurity, and was structured in three Axes, with the following specific objectives: to improve territorial governance; to break the isolation of rural areas to facilitate the marketing of agricultural production and improve access to basic social services; and to intensify and enhance agricultural production.

The Project for Integrated Support of Rural Development (hereinafter referred to as PAIDR) corresponded to the Axis 3 of this program and its implementation, under the responsibility of Camões, IP through the indirect management modality, took place between January 2016 and July 2021. Apart from implementing it, Camões, IP also co-financed the Project with €670.000, just over 16% of the global budget totalling €4.170.000.

The specific objective of the PAIDR was to intensify agricultural production in a sustainable way, promoting a transition from subsistence to an income generation agriculture, through mechanization and the strengthening of productive and managerial capacities of farmers. To this end, it based its strategy on the creation and capacity building of community-based associations, equipping them with means of transformation and transport, and on the creation of an Agricultural Education and Training Centre (hereinafter referred to as CEFA), aimed at offering technical agricultural training to youngsters and adults and provide other production related services to farmers from the region.

The purpose of the Project's External Evaluation was to identify its results and effects, in order to support the European Union and Camões, IP to reorient or update their respective actions in the context of their cooperation with Guinea-Bissau, and in particular: to validate the theory underlying the intervention logic; to validate the exit strategy; and to identify potential risks to the sustainability of the results achieved.

To such task, the Evaluation Team adopted a participatory approach, ensuring the involvement and consultation of the Project's key internal and external stakeholders during the assessment process, in order to consider and triangulate the perspectives of different parties and gather robust evidence to enable well-founded and confident responses to the evaluation' questions, and to share strategic, useful and realistic recommendations. For the data collection, a field trip was prioritized, as well as the application of qualitative techniques, and the compilation of quantitative data produced by the project.

From the analysis undertaken, the evaluation concludes that the Project was and will continue to be relevant for Guinea-Bissau, whereas its objectives, results and strategies are aligned with the national objectives set for modernizing the agricultural sector, increasing the production and productivity, and fighting food insecurity. The design of the project matches the target group needs' assessment, although the components "expected results" and "activities" have fallen

short, not only in terms of adequacy and logical coherency towards the intended specific objective, but also in terms of their suitability.

The project has successfully increased the levels of cereal's production through mechanized farming and the associative dynamism it generated. However, the absence of reliable and verifiable quantitative data makes it impossible to measure changes in productivity and family income generated by the sale of agricultural products other than cashews. On the other hand, the results achieved were limited by a significant delay in the inception phase and the sustainability is jeopardized by the absence of an integrated and articulated exit strategy, defined in a participatory and timely manner.

Based on the results of the evaluation, a series of urgent recommendations are put forward aimed at enhancing the effectiveness and sustainability of the project's actions and results, namely the signing of cooperation protocols between CEFA and government structures to help find solutions to the challenges related to hiring specialized teachers, as well as putting into operation the Laboratory of Biology and Chemistry. Still in regards to CEFA, the evaluation proposes an update of its Business Plan in order to identify the risks to its financial sustainability and the services it offers, as well as respective mitigation strategies. A good way to give visibility and attract teachers and students to this Centre could be the creation of a career guidance service for young graduates.

Due to the short lifespan of the ACTIVA Network, created at a late stage of the project and affected by constraints related to the Covid-19 pandemic that limited the possibility of a more regular and continuous monitoring by the project team, it is highly recommended to invest efforts in consolidating it, and define a post-project follow-up or mentoring plan that addresses and strengthens the network's capacities. It is also important to establish mechanisms to continue monitoring women's participation within the Associations, in order to assess how this participation translates into an effective change in power relations. The same applies to the need to respond in a structured way to women's literacy and functional skills needs, an activity that did not have the expected scope at the project design, and which is fundamental to promote gender equity in rural areas.

Evaluation Conclusions

- 1) The objectives and results of the project were and will remain relevant to support Guinea-Bissau in advancing towards the national strategic priorities for the agricultural sector;
- 2) The results achieved by the project are relevant and contribute directly to the commitments assumed by the EU regarding Guinea-Bissau development;
- 3) Although the design of the project is generically consistent with the problems identified, the context reality and the needs of the target groups, the formulation of the expected results and the activities, as well as the implementation could have been more adequate and include a more consistent sequence towards the intended specific objective;
- 4) The project has partially achieved the Expected Result 1, contributing to the intensification and increase of the agricultural production in the target regions. The data collected by the project does not allow to assess whether the project increased the productivity and the beneficiaries' income;

- 5) The project management was effective in reaching most of the goals defined in the Logical Framework, but the results achieved were limited by significant delays in the inception phase and kick-off of the activities, as well as for not applying a results-based management approach.
- 6) The absence of a properly structured M&A and data collection system, and implemented from the very project beginning, prevented the assessment of changes defined as strategic in the project design;
- 7) The sustainability of the intervention was not ensured through the definition of a properly integrated and articulated exit strategy, with the involvement of the stakeholders;
- 8) The use of the indirect management modality facilitated the institutional articulation with the Government partners and the CEFA certification process, however, there is no evidence that this modality has represented an advantage from the point of view of effectiveness and efficiency of the project implementation.

Recommendations

- 1) **(Urgent)** Invest in efforts to celebrate cooperation protocols between CEFA and the Ministry of Education, the General Directorate of Engineering and Rural Development, and the National Laboratory for Soils, Water and Plants.
- 2) **(Urgent)** Activate, as soon as possible, the CEFA components whose operation did not start during the project's lifetime, such as the Laboratory and dormitories for displaced teachers and students.
- 3) **(Urgent)** Create a follow-up mechanism for students after graduation, together with a support and guidance resource for their insertion into active life.
- 4) **(Urgent)** Develop a new Business Plan for CEFA.
- 5) Prioritize the consolidation of the ACTIVA Network in future interventions in the agricultural sector in Guinea-Bissau.
- 6) Ensure the early involvement of partner entities in project design, identification of needs and definition of implementation strategy.
- 7) Recover PAIDR Result 2, integrating it into other future initiatives through the development of a more consistent gender equality strategy, in order to ensure that a structured response is given to women's literacy needs and functional skills development.
- 8) According to the complexity and dimension of the projects, it is recommended to include an installation phase (inception) of the projects with a duration that allows adequate implementation planning and a timely preparation of all the necessary conditions for an effective and efficient execution.
- 9) Decide on the location of strategic equipment for the projects, for the beneficiary communities and for the country, based on the results of previous technical and financial feasibility studies.
- 10) Apply more effectively the principles underlying the effectiveness of ODA in initiatives that include different axes or components competing for the same objective, namely within the scope of EU-funded projects and programs, stimulating greater ownership by government authorities, promoting greater articulation and facilitating the creation of synergies between cooperation actors.

- 11) Ensure that the planning, design and incorporation of sustainability mechanisms, through an exit strategy or sustainability plan, is incorporated into the regular management efforts of project implementation from the beginning of the intervention.
- 12) Include a robust M&E system and a team with specific competence in this role, in order to ensure a more effective implementation of projects, but also so that management can be more consistent with the principles of Results-Based Management (RBM).

3. Introdução

3.1 Âmbito e objetivos da avaliação

O presente Relatório é um produto do procedimento de contratação de serviços técnicos levado a cabo pelo Camões, IP (*referência processual n.º C/CL-I/145/DAJC/2021*) para a realização da **Avaliação Externa Final** das atividades implementadas no âmbito do **Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural (PAIDR)**, nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali, na Guiné-Bissau – **Eixo 3 do Programa de Ações Coletivas Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura (UE-ACTIVA)** – o qual decorreu no período compreendido entre 2016 e 2021, conforme previsto no Acordo de Delegação (FED/2015/359-070) celebrado com a União Europeia. O orçamento inicial do PAIDR totalizava 4.050.000€ tendo sofrido um incremento para **4.170.000€**, na sequência de um aumento da contribuição do Camões, IP no valor de 120.000€ (de 550.000€ para 670.000€).

A presente avaliação tem por finalidade conhecer os resultados e efeitos do projeto com vista a apoiar a União Europeia e o Camões, IP a reorientar ou atualizar a respetiva atuação no âmbito do desenvolvimento rural na Guiné-Bissau, conforme previsto nos Termos de Referência (anexo I).

Os objetivos específicos da Avaliação Externa eram:

- Validação da teoria subjacente à lógica da intervenção, em particular das medidas distintas (CEFA e abordagem de mecanização);
- Validação da estratégia de saída;
- Identificação de potenciais riscos à sustentabilidade dos resultados alcançados com o término do projeto.

O projeto assentou a sua estratégia no reforço de capacidades de associações comunitárias, bem como na promoção da lavoura mecanizada como meios para contribuir para o desenvolvimento rural sustentável e apoiar a transição de uma agricultura de subsistência de base familiar para uma agricultura de rendimento. O processo de avaliação visou medir não só os resultados quantitativos alcançados relacionados com o aumento da produção e da produtividade nas zonas de intervenção (*vide* indicadores dos resultados e objetivos), mas também possibilitar uma leitura valorativa das mudanças qualitativas que o projeto proporcionou ao nível dos seus objetivos transversais, tais como: o desenvolvimento de capacidades organizativas e gerenciais (coletivas e individuais), participação e boa governança, com perspetiva de género (de modo a conhecer os obstáculos ou fatores de sucesso no que respeita à participação efetiva e equitativa de homens e mulheres) e adoção de práticas agrícolas melhoradas que favoreçam a mitigação e adaptação às alterações climáticas.

Deste modo, a abordagem metodológica da avaliação procurou em todo o momento:

- Reexaminar, à luz dos desenvolvimentos do projeto, a adequação da lógica de intervenção estabelecida nos documentos de planeamento e avaliação;
- Aferir a adequação do projeto para abordar e superar as restrições contingenciais e, assim, promover os resultados desejados;
- Identificar os desvios nos resultados - e as razões associadas - comparando as realizações reais com as esperadas;

- Avaliar a eficiência e eficácia das atividades do projeto e como estas foram realizadas;
- Aferir os potenciais impactos do projeto - intencionais e não intencionais;
- Analisar em que medida foram planeados e ativados mecanismos suficientes e adequados para assegurar a sustentabilidade das mudanças promovidas pela intervenção;
- Sistematizar as lições aprendidas e apresentar recomendações que resultem destas.

Para tal, foi definida uma bateria de questões-chave, estruturada sob a forma de uma Matriz de Avaliação (anexo III), que norteou todo o processo de avaliação. As respostas a cada uma destas 15 questões encontram-se detalhadas no capítulo 6, com as evidências relevantes que fundamentam as conclusões e recomendações.

3.2 Estrutura do Relatório

O presente Relatório sistematiza os resultados do processo de Avaliação Externa descrito acima. Após uma caracterização do contexto político, económico e social em que se implementou o projeto, e de um breve retrato do mesmo no capítulo 4, descreve-se a metodologia na qual se baseou a avaliação, as técnicas de recolha e análise de dados utilizadas e as limitações e constrangimentos encontrados durante a sua aplicação ao longo do capítulo 5.

As evidências, constatações e lições aprendidas são detalhadas no capítulo 6, e as conclusões e recomendações que delas derivam são enumeradas nos capítulos 7 e 8 respetivamente.

4. Enquadramento

4.1 Contexto político e económico-social

A Guiné-Bissau permanece um dos países mais pobres do mundo, situando-se na 175ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano¹ (e o mais baixo da sua sub-região). O país tem sido marcado por uma história de instabilidade política e institucional, que tem limitado o seu crescimento de forma sustentável e a capacidade do Estado em assegurar as necessidades e serviços básicos à maioria da população, severamente afetada pela pobreza e insegurança alimentar.

Apesar da sua relativa pequena dimensão, a Guiné-Bissau é um país heterogéneo e abundante em recursos naturais, propícios à agricultura, pecuária e pesca. Contudo, a sua economia baseia-se na agricultura de subsistência, da qual depende mais de 80%² da população, em particular da cultura do caju, que representa aproximadamente 85%³ das receitas de exportação do país.

A excessiva dependência desta monocultura – e da oscilação do seu preço nos mercados internacionais onde a Guiné-Bissau é pouco competitiva - tem contribuído para o aumento da insegurança alimentar e redução da produção de alimentos que fazem parte da cesta básica da população, como é o caso do arroz. A diversificação de culturas revela-se, pois, essencial para

¹ Relatório de Desenvolvimento Humano, PNUD (2020)

² Relatório de Diagnóstico Sistémico da Guiné-Bissau, Banco Mundial (2016)

³ *Idem*

promover a segurança alimentar e nutricional da população, bem como o fortalecimento de cadeias de valor e melhoria do acesso ao mercado. Neste sentido, capitalizar outras oportunidades no sector agrícola é também fundamental para diversificar as fontes de rendimento familiares e promover a sua resiliência face a choques externos (climáticos, políticos, dos mercados).

4.2 Descrição do projeto

O ACTIVA - Ações Coletivas Territoriais Integradas para a Valorização da Agricultura na Guiné-Bissau é um Programa financiado pela União Europeia que visou contribuir para o alcance das prioridades estratégicas do governo guineense relativamente ao desenvolvimento rural integrado (*Convenção de Financiamento GW/FED/024-967*). O Programa tinha como objetivo global contribuir para a melhoria sustentável das condições económicas e sociais das populações de Bafatá, Quinara e Tombali, altamente dependentes da agricultura e com elevadas taxas de insegurança alimentar e nutricional.

O Programa UE-ACTIVA estava estruturado em 3 Eixos, com objetivos específicos próprios:

- 1) Melhorar a governança territorial;
- 2) Romper o isolamento das zonas rurais para facilitar a comercialização da produção agrícola e melhorar o acesso a serviços sociais básicos;
- 3) Intensificar e valorizar a produção agrícola.

O presente Relatório refere-se ao processo de Avaliação Externa Final do Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural (PAIDR) nas regiões acima mencionadas, correspondendo ao Eixo 3 do referido programa, cuja implementação esteve a cargo do Camões, IP.

O PAIDR, cujo desenho e aposta metodológica se inspiraram nos resultados do Projeto de Apoio à Intensificação da Produção Alimentar (PAIPA), implementado pela Cooperação Portuguesa na Guiné-Bissau entre 2008 e 2015, tinha como objetivo específico intensificar a produção agrícola de forma sustentável, promovendo uma transição da agricultura de subsistência para uma agricultura de rendimento, através da mecanização e do reforço das capacidades produtivas e gerenciais dos agricultores. Nesse sentido, adotou uma estratégia de intervenção assente na constituição e fortalecimento de associações de base comunitária e na criação de um Centro de Ensino e de Formação Agrícola, com o objetivo de suprir a falta de oferta de ensino técnico-vocacional e formação agrícola especializada para jovens e adultos.

O projeto contemplava inicialmente **três resultados esperados**, nomeadamente:

- R1)** Capacidades dos agricultores e membros das associações agrícolas de base comunitária reforçadas, produção e produtividade da agricultura familiar melhoradas;
- R2)** Mulheres líderes de família alfabetizadas com competências funcionais e autonomia reforçadas, obtêm mais rendimento em atividades profissionais;
- R3)** Centro de Formação e Estudos Agrícolas implementado, funcional e sustentável para formação profissional e prestação de serviços.

Na sequência das conclusões e recomendações da missão ROM realizada em 2017, foi assinada uma Adenda ao Acordo de Delegação em junho de 2018, que implicou uma extensão da duração do projeto para 60 meses, bem como algumas alterações relevantes ao desenho original, incluindo ao Quadro Lógico:

- Revisão dos grupos-alvo (beneficiários diretos) e parceiros de implementação;
- Eliminação do Resultado 2;
- Modificação dos indicadores do Objetivo Específico, Resultado 1 e Resultado 3;
- Transferência da atividade relacionada com alfabetização funcional (A.2.1) para o âmbito do Resultado 1 (A.1.7);
- Introdução de novas atividades no âmbito do Resultado 3 (A.3.7 a A.3.13), destacando-se a criação de uma rede composta pelas associações beneficiárias, supervisionada pelo CEFA, e responsável pela definição e aplicação de regras de gestão partilhada dos recursos coletivos (maquinaria) outorgados pelo projeto.

Tabela 1 – Resumo dos resultados esperados e principais ações do projeto

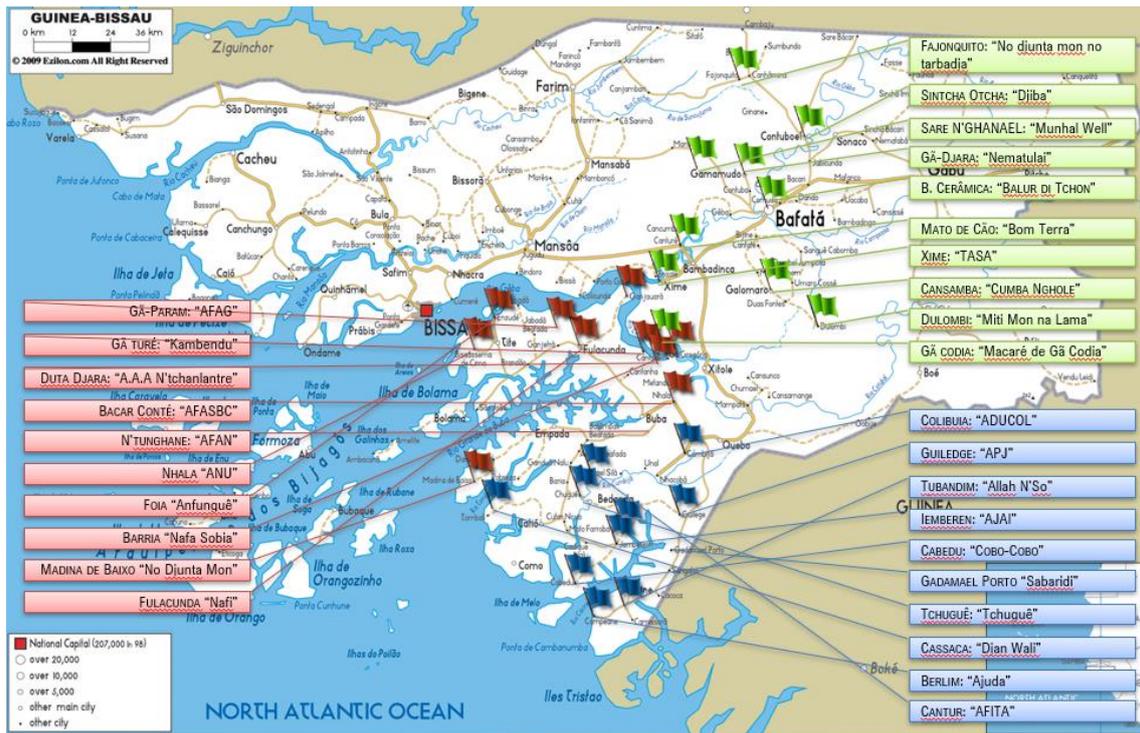
Resultados Esperados	Principais Atividades
R1: Capacidades dos agricultores e membros das associações agrícolas de base comunitária reforçadas, produção e produtividade da agricultura familiar melhoradas	<p>A.1.1. Seleção das comunidades beneficiárias, com levantamento dos terrenos agrícolas, da demografia local e negociação inicial de partilha de responsabilidades;</p> <p>A.1.2. Constituição legal de associações de agricultores de base comunitária e registo das concessões de terrenos agrícolas a favor das comunidades;</p> <p>A.1.3. Formação de agricultores, sensibilização e demonstração em práticas agrícolas adaptadas ao impacto das alterações climáticas, às características edafoclimáticas e à procura dos mercados locais;</p> <p>A.1.4. Formação em transformação e conservação dos alimentos;</p> <p>A.1.5. Fornecimento de máquinas e ferramentas de produção, transformação e transporte, com incorporação de tecnologia sustentável, e apoio à definição de procedimentos de gestão comunitária dos grandes equipamentos;</p> <p>A.1.6. Desenvolvimento de capacidades das associações de agricultores para gestão da produção, conhecimento das cadeias de valor e comercialização.</p> <p>A.1.7. Cursos de Alfabetização dirigidos aos Beneficiários, incluindo módulos de educação para a saúde materna e infantil, educação para a nutrição segundo o calendário dos alimentos disponíveis e através da confeção de pratos nas tabancas</p>
R3: Centro de Formação e Estudos Agrícolas implementado, funcional e sustentável para formação profissional e prestação de serviços	<p>A.3.1. Assinatura de um Protocolo de gestão do Centro de Formação e Estudos Agrícolas com a Caritas de Bafatá;</p> <p>A.3.2. Construção de infraestruturas para o Centro de Formação e Estudos Agrícolas;</p> <p>A.3.3. Fornecimento dos equipamentos e materiais;</p> <p>A.3.4. Assistência técnica para reforço de capacidades da Caritas de Bafatá e formação da equipa de administração do Centro de Formação</p>

	<p>e Estudos Agrícola;</p> <p>A.3.5. Seleção e formação da equipa de professores e elaboração dos planos e programas curriculares do Centro de Formação e Estudos Agrícolas;</p> <p>A.3.6. Apoio técnico e financeiro a projetos de alunos finalistas do Centro de Formação e Estudos Agrícolas;</p> <p>A.3.7. Assinatura de uma adenda ao Protocolo com a Caritas que contemple aproximação das componentes de reforço das associações (R1) e da gestão do CEFA (R3)</p> <p>A.3.8. Criação de uma rede das associações enquadradas no Resultado 1, com gestão e supervisão proporcionadas pelo CEFA (com o apoio da Caritas)</p> <p>A.3.9. Estabelecimento de oficina de mecânica agrícola no CEFA e formação/ especialização do pessoal responsável</p> <p>A.3.10. Integração de jovens das Associações ACTIVA no CEFA (através da criação de um regime especial de acesso)</p> <p>A.3.11. Implementação de estágios curriculares para alunos do CEFA junta das Associações da Rede ACTIVA</p> <p>A.3.1.2. Realização de ações de capacitação em técnicas agrícolas no CEFA</p> <p>A.3.13. Estabelecimento de loja de venda de produtos agrícolas no CEFA</p>
--	---

Foi ainda assinada uma segunda Adenda, em janeiro de 2021, prorrogando a data de término do projeto para 31 de julho do mesmo ano para mitigar os atrasos provocados pela pandemia por Covid-19 e aumentando o seu orçamento total em 120.000€.

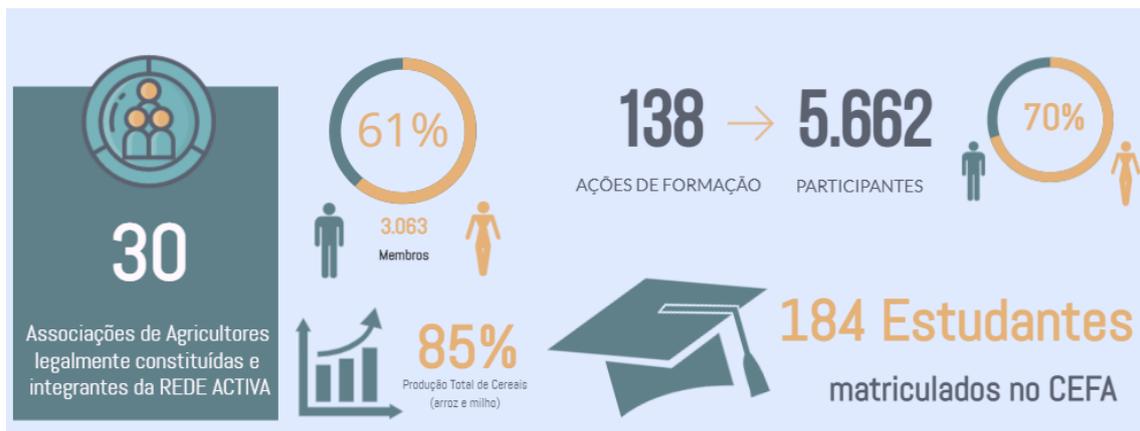
O projeto interveio nas regiões de **Bafatá, Quinara e Tombali**, identificadas como prioritárias pelo UE-ACTIVA devido à sua dependência do sector agrícola e elevadas taxas de pobreza e insegurança alimentar. A seleção das sub-regiões e comunidades beneficiárias foi realizada durante o primeiro ano do projeto, a par do levantamento dos terrenos agrícolas e da demografia local. Deste processo resultou a identificação de 30 grupos de produtores, distribuídos equitativamente pelas três regiões-alvo (10 por cada região).

Figura 1 – Área de Intervenção do projeto



Destacam-se como principais resultados do projeto a constituição e legalização de 30 associações de produtores/as, o reforço de capacidades dos membros que as integram e o aumento dos rendimentos anuais das mesmas.

O apetrechamento destas associações com maquinaria e a recente criação da Rede ACTIVA para a gestão da mesma, é determinante para o aumento da produção, contribuindo ainda para uma maior eficiência ao nível do tempo despendido pelas comunidades (em particular mulheres) na preparação dos terrenos para o cultivo.



5. Metodologia

5.1 Abordagem metodológica

A abordagem metodológica utilizada na avaliação fundamentou-se nos princípios da avaliação participativa, em consonância com as exigências técnicas do trabalho a desenvolver e dos objetivos da avaliação definidos nos Termos de Referência e Caderno de Encargos. A **Avaliação Participativa**⁴ é uma abordagem comumente utilizada no sector da Cooperação para o Desenvolvimento, em particular em avaliações finais de projetos, que procura envolver as partes interessadas de um projeto no seu processo de avaliação. Para tal, foi adotada uma abordagem consultiva, inclusiva e transparente, garantindo o envolvimento e a consulta das principais partes interessadas internas e externas relevantes do projeto durante a avaliação.

A opção por esta abordagem metodológica permitiu assegurar que os resultados da avaliação incluem as perspetivas dos diversos *stakeholders* envolvidos na recolha de dados, reunindo-se evidências robustas e complementares que permitiram uma eficaz triangulação dos mesmos. Esta estratégia visou ainda assegurar que as conclusões da avaliação fossem devidamente ancoradas em informações completas e não parciais, e que as recomendações apresentadas são estratégicas, realistas e destinadas aos diversos agentes envolvidos no desenho e implementação do projeto.

Neste sentido, ao longo do processo, foram realizados diversos encontros e troca de informação tanto com a UGP como com o GAA (na qualidade de gestor da avaliação) para clarificar expectativas e garantir o consenso sobre os propósitos, usos e objetivos da avaliação; rever as principais alterações efetuadas ao QL no decorrer da vida útil do projeto; identificar os principais informantes-chave e potenciais desafios para a missão de recolha de dados no terreno; validar o plano de trabalho; apresentar as constatações preliminares e partilhar as conclusões e recomendações apresentadas no Relatório Preliminar.

Em respeito pela proposta metodológica apresentada e aprovada na fase inicial da avaliação (anexo II), a estratégia de avaliação integrou ainda alguns princípios de *Outcome Mapping* e *Outcome Harvesting*, através da inclusão de questões específicas para mapeamento e descrição de resultados não esperados influenciados pelo projeto, aferição da sua coerência com os resultados e objetivo do projeto definidos no QL.

No caso do *Outcome Mapping*, esta abordagem foi utilizada para identificar os resultados não-esperados que não faziam parte do QL do projeto, tendo esse processo sido complementado pela abordagem de *Outcome Harvesting*, que permitiu uma análise regressiva dessas mudanças e a aferição do contributo do projeto para a sua concretização. Por meio desta estratégia foi possível também analisar em que medida o projeto desenvolveu mecanismos para identificar, monitorizar e potenciar essas mudanças e se se verificaram mudanças internas (Camões, IP) que devam ser protegidas ou potenciadas.

A avaliação integrou ainda pontos de análise que permitiram averiguar em que medida as questões de género foram integradas no projeto, nomeadamente:

- Evidência de uma análise de género na fase de desenho do projeto e das atividades;

⁴ http://betterevaluation.org/en/plan/approach/participatory_evaluation

- Evidências sobre como as questões de género foram integradas na execução das atividades do projeto;
- Evidências de envolvimento e participação, em condições similares, de mulheres e homens na implementação do projeto, nomeadamente nos espaços associativos;
- Análise dos resultados alcançados, nomeadamente no que respeita ao equilíbrio na distribuição dos benefícios gerados pela intervenção, bem como no acesso e controle dos recursos providenciados pelo projeto, entre homens e mulheres.

5.2 Fontes de Informação e Técnicas de Recolha de Dados

A avaliação utilizou uma abordagem mista, incorporando diversas técnicas de cariz qualitativo, e de forma complementar, a análise dos dados quantitativos produzidos pelo projeto. As técnicas utilizadas incluíram a identificação e análise detalhada de todos os documentos e relatórios de projeto, estratégicos e operacionais, por forma a responder às várias questões de avaliação, mas também para enquadrar os resultados, as decisões tomadas e o impacto que fatores externos possam ter tido sobre o projeto e os resultados alcançados. Privilegiou-se, contudo, a deslocação ao terreno (*vide* Plano de Trabalho no anexo V) e a aplicação de técnicas participativas com vista ao levantamento de dados primários, em particular através de:

- **Consultas e reuniões com as partes interessadas**

Como detalhado previamente, durante as diferentes fases da avaliação foram realizadas diversas reuniões com o GAA e UGP para validação das opções técnicas tomadas pela EA, obtenção de informações específicas para maior precisão dos dados ou para explorar com maior detalhe aspetos específicos que emergiram da revisão da literatura, das entrevistas e dos grupos focais realizados.

- **Entrevistas semiestruturadas (SSI)**

Realizadas com as principais partes interessadas envolvidas na conceção e/ou implementação do projeto, incluindo membros da UGP (*vide* lista completa no anexo VII). Foram também realizadas entrevistas individuais com *stakeholders* externos considerados estratégicos para o sucesso da implementação, potencial impacto e sustentabilidade dos resultados do projeto, tais como representantes governamentais, de entidades parceiras, DUE ou líderes associativos. Para tal, a EA desenvolveu protocolos e guiões de entrevista (anexo VI), tendo o seu uso sido ajustado às condições no terreno, garantindo que oportunidades para recolha de dados adicionais relevantes fossem aproveitadas.

- **Grupos focais (FGDs)**

Realizados com agricultores/membros das associações agrícolas, beneficiários/as da atividade do Centro de Formação e Estudos Agrícolas, e técnicos agrícolas e facilitadores do projeto (ver lista completa no anexo VII). Foram realizados 11 FGDs distribuídos por tabancas e associações diferentes, a fim de facilitar a triangulação e a validação dos dados, mas também para permitir a recolha de evidências que permitissem aferir se os resultados tiveram a mesma expressão nas 3 regiões da intervenção. Tal como para as SSI, foram desenvolvidos protocolos e guiões específicos para este efeito (anexo VI).

- **Observação Direta**

A EA visitou diversos espaços onde o projeto teve intervenção, como sedes de associações ou o CEFA. Este processo não implicou a recolha de dados diretamente junto de pessoas ou grupos, nem a participação em atividades específicas, mas sim a observação *in loco* de pessoas, grupos (e interação informal com estes), produtos ou processos para avaliar e analisar tecnicamente a implementação do projeto e os resultados no campo, as visões e opiniões, bem como as capacidades das partes interessadas locais no projeto.

- **Workshops**

Na sequência da partilha do Relatório Preliminar de Avaliação com as partes interessadas diretamente envolvidas na contratação da avaliação, realizou-se uma sessão de trabalho, com o GAA, UGP, DUE e DG INTPA para apresentação e discussão dos resultados e conclusões preliminares da avaliação, bem como das recomendações apresentadas.

5.3 Mapeamento e amostragem

Atendendo às limitações temporais de realização da avaliação, às características dos territórios abrangidos pelo projeto, distância e tempo de deslocação entre comunidades, e número de atividades implementadas em cada uma das regiões, a avaliação recorreu a uma amostra para garantir que a recolha de dados respeitava o critério de representatividade e incluía comunidades e associações beneficiárias das 3 regiões-alvo do projeto. Assim, a amostra definida foi construída com base no método de seleção aleatória, condicionado pelos seguintes critérios:

- a) Equilíbrio entre 3 regiões-alvo do projeto;
- b) Mínimo de 2 associações por região;
- c) Mínimo de 1 associação por comunidade (das comunidades selecionadas);
- d) Incluir na amostra associações lideradas por mulheres;
- e) Incluir na amostra associações com um número elevado de associados;
- f) Incluir na amostra associações com *rankings* diferenciados⁵.

Considerando os critérios acima indicados, as comunidades e associações consideradas na avaliação foram:

⁵ Segundo o *ranking* definido pela equipa do projeto e cuja escala de classificação varia entre 0 e 5 de acordo a uma série de critérios (documento disponível sob pedido ao GAA)

Tabela 2 – Lista de Comunidades e Associações envolvidas na recolha de dados

Região	Sector	Comunidade / Tabanca	Associação	Ranking
Bafatá	Bambadinca	Xime	TASA	3,05 (15º)
		Matu de Cão	Bom Terra	2,21 (29º)
	Bafatá	Bafatá	Balur di tchon	2.53 (25º)
	Contuboel	Fajonquito	Nô Djunta Mon Nô Tarbadja	3,18 (11º)
Quinara	Buba	Gã Ture	KAMBENDU	2,98 (16º)
	Empada	Madina de Baixo	No Djunta Mon	1.94 (30º)
	Fulacunda	Fulacunda	NAFI	3.25 (10º)
	Buba	N'tunghane	A.F.A.N. Nafa Sobia	2,68 (20º)
Tombali	Catió	Tchuguê	Badufli Batchete	3,07 (14º)
	Bedanda	Iemberem	A.J.A.I.	3,27 (9º)
		Colibuia	ADUCOL	3.27 (8º)

5.4 Mecanismos de controlo de qualidade

A estratégia de avaliação integrou um conjunto de medidas específicas que visavam garantir a fiabilidade e validade das informações recolhidas, mas também assegurar uma eficaz prevenção e correção de potenciais enviesamentos analíticos.

No que respeita às garantias de validade e fiabilidade dos dados recolhidos, foi implementado um modelo de dupla triangulação que conciliou a técnica de triangulação de métodos (diferentes métodos utilizados para recolher informações complementares sobre um mesmo assunto) com a triangulação de fontes (diferentes fontes de informação inquiridas para que fornecer dados para a avaliação, independentemente dos métodos utilizados), permitindo à EA integrar diferentes pontos de vista e utilizar diferentes fontes de informação, incluindo dados quantitativos e qualitativos, para fundamentar e informar a leitura dos dados e as inferências sobre as diferentes dimensões da avaliação.

Por meio desta estratégia-foi possível à EA sinalizar, em tempo útil, inconsistências entre as informações recolhidas junto de diferentes fontes de dados, mas também identificar outros *stakeholders* que fossem relevantes para inclusão no processo de recolha de dados primários, além de documentação suplementar para complementar os dados secundários inicialmente mapeados e analisados. Esta opção resultou no envolvimento de um elevado número de *stakeholders* no processo de entrevistas (*vide* lista completa de entrevistas realizadas no anexo VII) e na recolha e análise de um vasto acervo documental que foi sendo complementado durante as etapas de preparação da avaliação e de recolha e análise de dados (*vide* lista completa da bibliografia e documentação de apoio analisada no capítulo 9), incluindo dados quantitativos sobre a execução das atividades e documentos para validação de informações recolhidas por meio de entrevistas.

Foram ainda integradas na estratégia de avaliação outras medidas especificamente destinadas a identificar, mitigar ou corrigir erros de interpretação ou enviesamentos analíticos:

- Equipa de avaliação composta por 4 pessoas com uma vasta experiência no desenho e condução de processos de avaliação similares, que permitiu assegurar uma maior

disponibilidade da EA para garantir a validade e fiabilidade dos dados recolhidos e identificar necessidades de triangulação adicional;

- Durante a fase de recolha de dados, a EA manteve sempre um dos membros da equipa a trabalhar em *backoffice* no apoio aos membros responsáveis pela missão de avaliação na Guiné-Bissau, o que assegurou uma maior disponibilidade para revisão quase em simultâneo dos dados secundários inicialmente analisados e identificação de lacunas ao nível das informações recolhidas ou de falta de coerência entre dados;
- Foram realizadas reuniões regulares com o GAA e UGP durante todo o processo, para validar as principais informações críticas recolhidas.

Por fim, o relatório preliminar de avaliação, incluindo conclusões e recomendações, foi validado pelo GAA, UGP, DUE e Caritas por forma a garantir que as informações e constatações incluídas no mesmo eram precisas e fundamentadas em evidências.

5.5 Limitações e constrangimentos

A estratégia de avaliação foi condicionada pelos seguintes fatores que limitaram as escolhas metodológicas da EA ou a possibilidade de aferir algumas mudanças, a sua extensão e razões que as justificam:

- 1) A avaliação dispôs de um calendário extremamente desafiante e que condicionou o tempo disponível para a recolha e triangulação de dados, produção e discussão dos resultados da avaliação. Como resposta, a EA e o GAA implementaram um modelo de trabalho assente numa coordenação regular, envolvendo sempre que necessário a UGP, no sentido de agilizar todos os esforços de contacto com os *stakeholders* e o agendamento das entrevistas, bem como na identificação e disponibilização de documentação ou dados adicionais requeridos pela EA.
- 2) A data em que a avaliação foi realizada, já após o término do projeto, impossibilitou (apesar de várias tentativas) a realização da entrevista ao Líder da Equipa de Boa Governança e Desenvolvimento Socioeconómico da DUE, que, entretanto, foi realocado a outras funções noutro país e que foi uma pessoa chave no acompanhamento de todo o projeto. Esta entrevista poderia ter apoiado a EA a triangular de forma mais precisa alguns aspetos relacionados com o desenho do projeto, opções metodológicas, alterações à intervenção e articulação com outros agentes e entidades).
- 3) A avaliação foi também limitada pela ausência de uma linha de base para os indicadores do projeto, que permitisse uma análise mais robusta dos resultados alcançados e da efetiva contribuição do projeto para essas mudanças.
- 4) A este nível é ainda importante mencionar o facto de os dados quantitativos disponibilizados não se encontrarem devidamente organizados e terem sido partilhados de forma algo compartimentada, o que implicou um esforço extra por parte da EA na sua análise e aferição da sua validade e fiabilidade.
- 5) Por outro lado, ao não terem sido definidos indicadores objetivamente verificáveis para os objetivos transversais (relacionados com a promoção da igualdade de género e a integração de medidas de prevenção da desflorestação e degradação dos solos), a avaliação do contributo do projeto a estes níveis foi limitada à observação empírica e ao

cruzamento de percepções dos beneficiários e demais *stakeholders* sobre as potenciais mudanças possibilitadas ou facilitadas por meio das ações do projeto. Apesar destas limitações, a UGP mostrou-se sempre disponível para colaborar com a EA sendo diligente e cooperante no fornecimento das informações complementares solicitadas.

De um ponto de vista operacional e logístico, relativo à fase de recolha de dados, os constrangimentos enfrentados foram:

- 1) Distância e dispersão das comunidades incluídas na amostra, e sobretudo as más condições das estradas, fator que consumiu tempo útil de recolha de dados à EA;
- 2) Por consequência da má condição das estradas, não foi possível visitar uma das comunidades (e respetiva associação) que havia sido incluída na amostra original (comunidade de Cantur, Associação AFITA);
- 3) Por razão da demora nas deslocações entre comunidades, não foi possível realizar FGD desagregados por sexo, como inicialmente previsto;
- 4) Apesar de a EA ter integrado um consultor guineense para apoiar a recolha de dados em crioulo, em duas tabancas os/as beneficiários/as do projeto não dominavam a língua, o que obrigou a EA a socorrer-se dos/as beneficiários/as para fazer dupla tradução (idioma local – crioulo – português).

Uma vez descrita a metodologia na qual se baseou o processo de avaliação detalham-se no próximo capítulo as evidências, constatações e lições aprendidas dele resultantes.

6. Resultados e constatações da avaliação

Fruto da análise dos dados recolhidos, apresentam-se os seguintes resultados e constatações, organizados de forma a dar resposta às questões da avaliação. Note-se que, por uma questão de organização da informação, a ordem das perguntas foi alterada em relação à proposta incluída nos TdR, tendo sido igualmente acrescentadas perguntas e subperguntas adicionais (*vide* Matriz de Avaliação no anexo III) com o intuito de oferecer uma análise o mais detalhada e desagregada possível. Abaixo encontram-se as respostas às questões de avaliação:

Questão 1

Em que medida os objetivos/resultados do projeto estavam alinhados com os objetivos de desenvolvimento do país?

O projeto está alinhado com os principais documentos estratégicos de planeamento do país, nomeadamente os que definem as prioridades para o sector agrícola, considerado um motor para o desenvolvimento e combate à insegurança alimentar.

Deste modo, os objetivos e resultados do projeto são coerentes com os objetivos definidos pelo **Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”**, onde se estabelece como prioridade a transformação e modernização do sector agrícola do país, bem como com as prioridades definidas na **Estratégia Nacional de Redução de Pobreza (DENARP II – 2011-2015)** e nos **Planos Nacionais de Investimento Agrícola (PNIA I 2010-2105 e PNIA II 2015-2020)** que definem o reforço institucional, a investigação e desenvolvimento como veículos para promover a segurança alimentar e contribuir para a redução da pobreza no meio rural na Guiné-Bissau. Estes documentos destacam a necessidade de investir nas fileiras agrícolas mais vantajosas para o país (entre as quais a cerealífera), melhorando as condições de produção e as respetivas cadeias de valor (promoção de novas técnicas de cultivo que melhorem a capacidade produtiva dos agricultores e reduzam o impacto das alterações climáticas, através da intensificação agrícola, mecanização e controlo da água). Segundo o *“Terra Ranka”*, *“a meta da Guiné-Bissau é desenvolver a sua produção, aumentar as suas rendas agrícolas e garantir a sua autossuficiência alimentar”*⁶, tendo-se projetado em particular a autossuficiência na produção de arroz até 2020.

Também o **Programa Estratégico de Cooperação Portuguesa para a Guiné-Bissau (PEC 2015-2020)** refere que a *“agricultura é um motor de crescimento da economia guineense”* e *“propõe-se continuar a apoiar o reforço da produção e produtividade da agricultura tradicional de base familiar e comunitária, tendo em vista não só a segurança alimentar e nutricional das populações, mas também o aumento do rendimento das famílias, das mulheres em particular, e a fixação da população jovem nos meios rurais”*⁷.

Este compromisso é subscrito pela **União Europeia**, cujo **Plano Indicativo (2014-2020)** refere a intenção de continuar a apoiar os esforços da Guiné-Bissau em matéria de desenvolvimento agrícola, em coerência com os planos estratégicos e operacionais do seu Governo, e através de ações orientadas a melhorar a governança territorial, o desenraçamento das zonas de

⁶ Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 *“Terra Ranka”* (página 126)

⁷ Programa Estratégico de Cooperação Portuguesa para a Guiné-Bissau (PEC 2015-2020) (página 20)

produção, a intensificação e valorização da produção agrícola, o apoio à fileira orizícola, a formação profissional, com vista à redução da insegurança alimentar e nutricional. Na tabela 3 encontra-se uma análise detalhada da correspondência dos objetivos do projeto com os dos documentos supramencionados.

A pertinência do projeto e o seu alinhamento com os objetivos de desenvolvimento traçados pela Guiné-Bissau foram confirmados pelos representantes das autoridades governamentais e das agências de cooperação entrevistados, conhecedores do contexto e dos desafios que enfrenta o sector agrícola guineense. Foram particularmente destacados: o contributo do projeto para a mecanização do sector agrícola, o desenvolvimento produtivo das regiões de Bafatá, Tombali e Quinara, bem como a aposta no sector orizícola e na formação dos pequenos agricultores familiares como meios para a intensificação da produção agrícola nacional, prioridades nacionais incluídas nos vários documentos estratégicos analisados.

“O sector agrícola de uma forma geral, que integra agricultura, florestas e pecuária é um sector vital para o desenvolvimento deste país. Não obstante, todas a potencialidades do país, em termos de solos e disponibilidade de água, o sector agrário continua a deparar com problemas: continuamos predominantemente a praticar uma agricultura de subsistência e os nossos agricultores continuam a trabalhar manualmente e de uma forma tradicional, sem o recurso a novas técnicas de produção o que não possibilita um aumento da produção e da produtividade. Derivado disto, a nossa produção agrícola continua a ser bastante baixa em comparação a outros países da sub-região.”

Eng. Carlos Nuno Amarante
(Ex-Diretor Geral da Agricultura e atualmente consultor da FAO)
in Revista PROATIVA (outubro 2019)

Os resultados alcançados pelo projeto, incluindo os não-esperados que são coerentes com o QL, estão alinhados com os principais documentos e objetivos estratégicos do país para o sector, na medida em que contribuem para:

- A redução do índice de insegurança alimentar do país, por meio do aumento da produção (DENARP II, PNIA I e II);
- O desenvolvimento de fileiras promissoras do sector agrícola, investindo em infraestruturas agrícolas e serviços de apoio às atividades produtivas e promovendo a mecanização progressiva da agricultura, em particular a fileira do arroz (PNIA I e II);
- O desenvolvimento das condições de autossuficiência em arroz do país, por meio do aumento da produção (*Terra Ranka*);
- O desenvolvimento do sector por meio do reforço da assistência aos produtores individuais, às cooperativas e às associações sectoriais, como alavanca-chave para a otimização da produtividade agrícola, por meio da assistência oferecida pelo projeto, mas também da criação de serviços de apoio no âmbito do CEFA (*Terra Ranka*);

- A implementação de carreiras de formação profissional e técnica necessária para acompanhar o desenvolvimento dos motores do crescimento da Guiné-Bissau, criados pelo CEFA (*Terra Ranka*).

Constatação 1

O projeto é relevante para a Guiné-Bissau respondendo às principais prioridades estratégicas nacionais, nomeadamente as prioridades relativas ao sector agrícola, tal como definidas no *Terra Ranka*, no DENARP II e nos PNIA I e II.

Tabela 3 – Relevância do projeto para as Políticas e Planos de Desenvolvimento da Guiné-Bissau⁸

Cadeia de Resultados do PAIDR	PLANO ESTRATÉGICO E OPERACIONAL “Terra Ranka” (2015-2020)	DOCUMENTO DE ESTRATÉGIA NACIONAL DE REDUÇÃO DA POBREZA II “DENARP II” (2011 –2015)	PLANO NACIONAL DE INVESTIMENTO AGRÍCOLA PNIA I (2010-2015) PNIA II (2015-2020)	PROGRAMA ESTRATÉGICO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL - GUINÉ-BISSAU (2015-2020)	PROGRAMME INDICATIF NATIONAL 11ème FED GUINÉE-BISSAU (2014 – 2020)
<p>Objetivo Geral: Contribuir para a melhoria sustentável das condições económicas e sociais das populações rurais da Guiné-Bissau, em particular nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali</p>	<p>“Visão Guiné-Bissau 2015: Uma Guiné-Bissau positiva, politicamente estabilizada pelo desenvolvimento inclusivo, boa governação e preservação da biodiversidade”</p>	<p>“O principal objetivo do DENARP II é de reduzir significativamente a pobreza nas suas múltiplas dimensões, criando mais oportunidades de rendimento, de emprego e melhorando o acesso aos serviços públicos básicos de qualidade num Estado de direito reforçado.</p> <p>Entre os objetivos específicos do DENARP II, estão:</p> <p>i. a redução da incidência de pobreza ao nível nacional de 69,3% em 2010 para 59% em 2015 e da extrema pobreza de 33% para 20%, no decorrer do mesmo período, tendo em conta as disparidades entre homens e mulheres;</p> <p>ii. a redução do índice de insegurança alimentar de 32% para 16% em 2015;</p> <p>iii. o alcance duma taxa de crescimento económico média de 5% por ano entre 2011 e</p>	<p>“O PNIA tem por objetivo global, assegurar a segurança alimentar e contribuir para a redução da pobreza no meio rural pela promoção das fileiras agrícolas promissoras. Por conseguinte, prevê o desenvolvimento da produção alimentar destinados ao consumo e as especulações destinadas a exportação, graças à mecanização, ao controlo de água, à intensificação agrícola e à exploração das terras todo o ano. Globalmente, o programa visa fazer da Guiné-Bissau um país autossuficiente em termos de produção alimentar no horizonte 2020.”</p>	<p>“Portugal compromete-se a contribuir para a implementação do Plano Estratégico Operacional “Terra Ranka” 2015-2020, respeitando as boas práticas internacionais quanto aos mecanismos de coordenação e transparência, contribuindo, deste modo, para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos da Guiné-Bissau, em linhas com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.”</p>	<p>“Les objectifs stratégiques de l'Union européenne (UE) pour le 11ème FED sont:</p> <p>1) Accompagner la Guinée-Bissau dans le cadre de sa vision à l’horizon 2025 et dans la réalisation du Programme National de Développement (Terra Ranka) 2015-2020, en ciblant particulièrement la création d’un Etat de droit démocratique solide qui puisse assurer la stabilité socio-politique du pays, condition préalable au développement durable et inclusif;</p> <p>2) Contribuer à la consolidation de la paix et à la mise en oeuvre des réformes pour le renforcement de la gouvernance (gestion des finances publiques, réformes des secteurs sécurité et justice, modernisation de l’administration);</p> <p>3) Appuyer la population des zones plus défavorisées en</p>

⁸ Compilação elaborada pela EA a partir da análise documental

		2015; iv. a estabilização do contexto de segurança do país por uma reforma harmonizada das forças da defesa e segurança; v. a redução das desigualdades estruturais entre homens e mulheres.”			<p>matière d'accès aux services sociaux de base et accompagner un développement socio-économique inclusif.</p> <p>Ces objectifs s'inscrivent également dans le cadre de l'Agenda européen pour le Changement, ainsi que dans l'Alliance Globale pour l'Initiative Résilience (AGIR), lancée en 2012. Ils sont également compatibles avec l'"Agenda 2030" et à ce titre l'UE accompagnera les efforts de la Guinée-Bissau dans le processus de mise en oeuvre du plan national en vue de la réalisation des Objectifs de Développement durable.”</p>
<p>Objetivo Específico: Assegurar a intensificação sustentável da produção agrícola, com valorização económica, nas regiões de intervenção</p>	<p>“A meta da Guiné-Bissau é desenvolver a sua produção, aumentar as suas rendas agrícolas e garantir a sua autossuficiência alimentar. Foram elaboradas estratégias sectoriais específicas ao caju, arroz, criação de animais e horticultura. Para as apoiar, três programas transversais e complementares serão implementados:</p>	<p>Eixo 3: Promover o desenvolvimento económico inclusivo e durável</p> <p>“Este eixo baseia-se na importância do crescimento económico e na redução da pobreza. Diferente do DENARP I, opta pela escolha estratégica de certos sectores produtivos, suscetíveis de criar empregos e diversificar as bases de produção.”</p>	<p>Subprograma 1: Promoção das Fileiras de Produção Vegetal Componente 2: Desenvolvimento das fileiras das culturas alimentares</p> <p>“O desenvolvimento destas fileiras necessitará investimentos importantes. A competitividade dos atores destas fileiras exigirá com efeito o aumento da produtividade, a redução de certos custos de produção, a criação de infraestruturas de armazenamento e de conservação, e o</p>	<p>Prioridades da Cooperação Portuguesa para a Guiné-Bissau (Eixo 2, Área 2)</p> <p>“A Agricultura é um motor de crescimento da economia guineense a par da agroindústria com enfoque na exploração do caju e do arroz, cujo potencial não tem sido possível explorar plenamente. O Plano Operacional “Terra Ranka” reconhece, entre outras, a necessidade de reforçar o apoio direto aos produtores. Assim, a</p>	<p>“L'intervention de l'UE visera donc à favoriser une croissance socio-économique durable et inclusive dans les zones rurales, de manière cohérente avec le plan stratégique et opérationnel du Gouvernement. Ce dernier entend en effet promouvoir et valoriser pleinement le potentiel agricole du pays. (...) Ainsi, dans un passé récent, l'UE a mis en oeuvre des interventions axées sur l'amélioration de la gouvernance territoriale, le désenclavement des zones de</p>

	<p>i. reforma e fortalecimento institucional do sector agrícola; ii. gestão sustentável dos ecossistemas agro-pastoris; e iii. reforço do dispositivo de apoio ao sector agrícola. (...) A Guiné-Bissau deve garantir sua autossuficiência em arroz até 2020.”</p>		<p>desenvolvimento das atividades de transformação e de transporte”</p>	<p>Cooperação Portuguesa propõe-se continuar a apoiar o reforço da produção e produtividade da agricultura tradicional de base familiar e comunitária, tendo em vista não só a segurança alimentar e nutricional das populações, mas também o aumento do rendimento das famílias, das mulheres em particular, e a fixação da população jovem nos meios rurais.”</p>	<p>production, l'intensification et la valorisation de la production agricole, l'appui à la filière riz, la formation professionnelle ainsi que la réduction de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.”</p>
<p>Resultado 1: Capacidades dos agricultores e membros das associações agrícolas de base comunitária reforçadas, produção e produtividade da agricultura familiar melhoradas</p>	<p>“O objetivo ambicioso de desenvolvimento da agricultura e da agroindústria guineense requer apoio e enquadramento adaptado. A assistência aos produtores individuais, às cooperativas e às associações sectoriais constitui uma alavanca-chave de otimização da produtividade agrícola: os serviços de apoio permitem dar recomendações aos produtores sobre os melhores itinerários técnicos,</p>	<p>Objetivo 1 - Eixo 3 “Apoiar e acompanhar o desenvolvimento das fileiras promissoras no sector agrícola (agricultura, pesca, pecuária), assim como o turismo. Estes sectores beneficiarão de investimentos prioritários em termos das infraestruturas agrícolas e de serviços de enquadramento das atividades produtivas e de comercialização, incluindo as indústrias de transformação de produtos locais. (...) “A mecanização progressiva da agricultura associada às culturas endógenas, e em particular a fileira do arroz é</p>	<p>Subprograma 5: Pesquisa e conselhos agrícolas Componente 1: Reforço dos serviços de suporte aos produtores Ação 1: Apoio às parcerias Produtores – Pesquisa “As atividades neste domínio visarão reforçar as parcerias entre OC e os atores do sistema de pesquisa e conselhos agrícolas, ligados essencialmente a seguintes aspetos: - A formação e demonstração pelos camponeses (campos escola); - O relance da formação da profissionalização em agricultura; - O suporte ao desenvolvimento do subsector</p>	<p>–</p>	<p>Secteur 2: Développement rural durable “En termes de stratégie, l'intervention prendra en compte les orientations des Priorités Résilience Pays - AGIR (PRP-AGIR) de la Guinée-Bissau (...). A partir d'un diagnostic de la situation en Guinée-Bissau, le document présente un cadre stratégique dans une perspective de lutte contre la pauvreté dans le pays. Les lignes prioritaires du PRP-AGIR Guinée-Bissau concernent (i) la protection sociale des couches vulnérables, (ii) l'appui aux filières de production, (iii) le renforcement des capacités des organisations paysannes et des structures d'appui à la</p>

	<p>substâncias e tecnologias.”</p>	<p>e necessária. (...)”</p>	<p>das sementes.”</p> <p>Ação 2: Reforço das capacidades dos serviços agrícolas e das organizações camponesas</p> <p>“O reforço das capacidades dos serviços agrícolas (publico e privado) e das organizações camponesas) dizem respeito ao desenvolvimento de atividades sobre os seguintes temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abordagens metodológicas de vulgarização agrícola; - Atividade de pesquisa agrícola aplicada.” 		<p>production, (iv) le renforcement de l’appareil statistique national et du dispositif de prévention des crises, et (v) le développement des activités de création d’emplois et génératrices de revenus.”</p>
<p>Resultado 3: Centro de Formação e Estudos Agrícolas implementado, funcional e sustentável para formação profissional e prestação de serviços</p>	<p>Programa 30a</p> <p>“A implementação de carreiras de formação profissional e técnica é necessária para acompanhar o desenvolvimento dos motores do crescimento da Guiné-Bissau até 2025. (...)</p> <p>Novos polos económicos surgirão progressivamente no território e necessitarão da disponibilidade local de mão-de-obra qualificada. Para</p>	<p>Objetivo 3 - Eixo 3</p> <p>“Promover o emprego, sobretudo dos jovens no quadro duma política nacional de emprego e formação profissional e de um plano de ação plurianual direcionado. Os desafios são: reforço da formação profissional e identificação de programas específicos que permitem maximizar a criação de empregos.”</p>	<p>Subprograma 5: Pesquisa e conselhos agrícolas</p> <p>Componente 1: Reforço dos serviços de suporte aos produtores</p> <p>Ação 1: Apoio às parcerias Produtores – Pesquisa</p> <p>“As atividades neste domínio visarão reforçar as parcerias entre OC e os atores do sistema de pesquisa e conselhos agrícolas, ligados essencialmente a seguintes aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - A formação e demonstração pelos camponeses (campos escola); - O relance da formação da profissionalização em agricultura; 	<p>–</p>	<p>–</p>

	<p>assegurar a inserção dos jovens no mercado de trabalho, uma orientação prioritária do Governo será, portanto, desenvolver a formação profissional em estreita colaboração com o sector privado.”</p>		<p>- O suporte ao desenvolvimento do subsector das sementes.”</p> <p>Subprograma 6 Reforço institucional e coordenação sectorial Componente 2: Reforço das capacidades de gestão do sector agrícola</p> <p>Ação 2: Reforço das capacidades técnicas “O reforço das capacidades passará pela identificação das reais necessidades dos diferentes serviços técnicos do MADR e dos principais atores que intervêm no mundo rural, em meios humanos e materiais. A formulação dum programa de reforço de capacidades deverá incluir vertentes de formação em vários domínios assim como a formulação de políticas e estratégias de desenvolvimento agrícola e rural, as técnicas de produção, os equipamentos no meio rural, as negociações comerciais, a gestão e a liderança.”</p>		
--	---	--	---	--	--

Questão 2

Em que medida o desenho do projeto foi adequado para alcançar os resultados esperados?

O diagnóstico de necessidades foi preciso, refletindo as principais preocupações do Governo guineense e dos seus parceiros de cooperação. Inclusivamente, o desenho do projeto incluiu medidas específicas para responder aos desafios identificados no diagnóstico, nas lições aprendidas e recomendações do PAIPA⁹, em particular, a opção pela estratégia de mecanização agrícola como contributo para os processos produtivos, redução dos custos de produção e potenciador da produção de cereais¹⁰.

Tabela 4 – Incorporação de elementos do diagnóstico de necessidades no projeto¹¹

Diagnóstico	Atividades do projeto que respondem aos problemas identificados
<p>1) Capacidade de produção agrícola insuficiente em volume e em diversidade (agricultura de subsistência)</p> <p>Meios de produção incipientes Acesso limitado a sementes e adubos melhorados Práticas agrícolas manuais com alguma tração animal, pouco eficientes no rácio de área lavradas por unidade de tempo Responsabilidade das mulheres sobre as atividades de transformação e lavoura, limitando as suas oportunidades de educação e empoderamento económico Forte dependência do caju (monocultura e fraco poder negocial) Baixo nível educacional da população rural e limitados conhecimentos técnicos e gerenciais Inexistência de oferta formativa e vocacional para agricultores</p>	<p>Resultados 1 e 3</p> <p>Constituição e fortalecimento de capacidades de associações de agricultores Ações de formação, sensibilização e demonstração sobre boas práticas agrícolas, gestão da produção, transformação e comercialização Fornecimento de equipamentos e insumos para a produção, transformação e transporte Fundação do CEFA, apoio técnico, material e curricular à administração do mesmo</p>
<p>2) Dificuldade no acesso aos mercados</p> <p>Limitadas práticas e capacidades de armazenamento e transformação Isolamento das comunidades / inexistência de estradas rurais Inexistência de meios de transporte</p>	<p>Resultado 1</p> <p>Fornecimento de equipamentos de transformação (descascadoras, moinhos...) e ações de formação sobre processamento de alimentos Apoio à construção e acondicionamento de espaços das associações (sedes e armazéns) Fornecimento de meios de transporte (motocarros)</p>
<p>3) Elevada incidência de analfabetismo e analfabetismo funcional</p> <p>Taxas de escolarização básica muito reduzidas nos contextos rurais, afetando em particular as meninas Limitada oferta de ensino técnico e vocacional para</p>	<p>Resultado 2</p> <p>Cursos de Alfabetização (<i>atividade transferida para o âmbito do R1</i>)</p>

⁹ Vide Relatório de Avaliação Externa do PAIPA (2016)

¹⁰ *Sustainable Agricultural Mechanization: a framework for Africa (Quadro para uma Mecanização Agrícola Sustentável em África (SAMA))*, FAO e Comissão da União Africana (2018)

¹¹ Compilação elaborada pela EA com base no documento de projeto aprovado

jovens adultos/as	
4) Altos índices de insegurança nutricional	Resultados 1 e 2
Escassez e pouca diversidade de alimentos Desconhecimento das necessidades nutricionais	Ações de formação e promoção de produção de hortícolas Ações de alfabetização funcional
5) Desigualdade de oportunidades entre homens e mulheres	Resultado 2 (eliminado)
Controlo das atividades geradoras de rendimento por parte dos homens Atividades de produção controladas por mulher pouco valorizadas tecnicamente e socialmente Falta de informação, educação e acesso à saúde pelas mulheres (em particular saúde sexual e reprodutiva)	Formação, apoio técnico de financeiro para criação de micro projetos de agro-processamento e comercialização Constituição de mutualidades para acesso a serviços básicos de saúde
6) Riscos ambientais e alta vulnerabilidade ante as alterações climáticas	Resultado 1
Desflorestação e degradação dos solos (utilização desinformada de adubos, queimadas, crescente salinização dos solos costeiros...)	Ações de formação e sensibilização sobre boas práticas agrícolas e adoção de técnicas mais amigas do meio ambiente Distribuição de fogões domésticos mais eficientes

Neste sentido, e tal como corroborado em entrevistas realizadas aos representantes ministeriais (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural e Direção Geral de Alfabetização e Educação Não Formal da Guiné-Bissau), o projeto respondeu aos principais desafios que enfrenta o sector agrícola e aos problemas e necessidades reconhecidos pelas populações das tabancas: capacidade de produção muito limitada; baixa produtividade; monocultura e forte dependência da cultura do caju; acesso limitado aos mercados e a atividades geradoras de rendimentos; insegurança alimentar e nutricional; baixos níveis de escolarização e de conhecimentos técnicos.

O âmbito do projeto foi definido desde a sua conceção, bem como as estratégias em que assentaria: intensificar a produção agrícola e promover a transição de uma agricultura de subsistência para uma agricultura de maior rendimento, através da introdução da mecanização e do reforço de conhecimentos, de competências e da dinâmica associativa local. Neste sentido, o objetivo específico foi, pois, bem formulado.

O desenho original do projeto, genericamente coerente, apresentava, contudo, várias limitações técnicas que se enunciam infra (grande parte das insuficiências foram corrigidas na sequência da missão *ROM* de novembro de 2017 e da qual resultou na modificação do quadro lógico por via de uma adenda ao contrato celebrada em junho de 2018):

- O R1 refere-se a duas mudanças distintas e deveria ter sido separado em 2 resultados distintos (um associado ao fortalecimento de capacidades e outro associado ao aumento de produção e produtividade);
- O R3 está formulado sob a forma de *output* e não de *outcome*, pelo que não representa um elemento de mudança induzido pelo projeto, mas antes um produto resultante do mesmo. Por outro lado, e apesar de incluído na formulação deste resultado, não se previram atividades relacionadas com a prestação de serviços do CEFA;
- O encadeamento entre os vários resultados carece de lógica e coerência, o que condicionou uma gestão quase independente das várias componentes do projeto e a eliminação, de facto, de uma delas (R2), orientada para o reforço de competências

funcionais e autonomia financeira das mulheres. Neste âmbito, cabe notar a recomendação da missão ROM em repensar e redirecionar algumas atividades de modo a reforçar a ligação e coerência entre o R1 e o R3 do projeto, algo que permaneceu sem se resolver totalmente até ao final, tendo condicionando o potencial em termos de sustentabilidade;

- Outras evidências de formulação técnica inapropriada incluem: atividades que correspondem a tarefas de gestão e poderiam ter sido unidas às atividades principais (ex. negociação e assinatura de protocolos) e atividades colocadas sob o resultado errado (ex. a A.3.8 relacionada com a criação da Rede ACTIVA é uma atividade relacionada com o R1, mas foi colocada sob o R3 porque se preconizava que o CEFA, sob alçada da Caritas, tivesse um papel central na sua constituição, assumindo depois a gestão e manutenção da frota de tratores, bem como a própria coordenação da Rede. No entanto, já após celebração da adenda ao Acordo de Delegação, a Caritas efetuou uma análise interna e considerou que devido às suas limitações em termos de recursos humanos, e de forma a evitar estar num centro de decisão que poderia levar a situações que pusessem em causa a relação da Igreja com as comunidades (como por exemplo a realocação de um trator de uma comunidade com menor desempenho para outra), a Caritas integraria apenas o Conselho Fiscal da Rede, passando assim a ter um papel menor ao que lhe era atribuído no desenho inicial).
- Algumas atividades previstas no âmbito do R2 que foram resgatadas para o âmbito do R1 (alfabetização e distribuição de fornos), embora importantes, ficaram desconexas, não contribuindo assim, direta ou indiretamente, para o alcance do resultado (além de terem consumido tempo, energia e recursos financeiros que poderiam ter sido direcionados oportunamente para atividades mais prioritárias);
- Parte dos indicadores, embora quantitativos, não são verificáveis, porquanto não se assegurou a necessária recolha de dados, que poderia ter permitido a sua medição e comparação (por exemplo, a evolução dos rendimentos provenientes da venda de produtos agrícolas, exceto caju). Por outro lado, uma vez que tão pouco se conhece a evolução das áreas cultivadas por ano, por cultivo, é impossível verificar a variação da produtividade (tonelada por hectare) dos cereais selecionados (milho e arroz). Note-se que a missão ROM (recomendação número 8) já havia alertado para a dificuldade de medir de forma credível alguns indicadores, considerando o contexto de intervenção do projeto (tal como ficou demonstrado pelas dificuldades da EA na recolha destes dados e a incipiente fiabilidade das estatísticas fornecidas pelo MADR, entidade a quem se encarregou este levantamento);
- Acresce como dificuldade o facto de não ter sido realizada uma linha de base (*baseline study*) no início do projeto, o que limitou a possibilidade de comparar as metas alcançadas com a situação pré-projeto (*endline study*), mas também inibiu uma melhor monitorização e medição do progresso ao longo da implementação;
- Para os objetivos transversais não foram definidos indicadores;
- Alguns indicadores de Resultados correspondem a indicadores de cumprimento das atividades, ou seja, informam sobre a eficiência e a eficácia da gestão em vez de remeter para as mudanças induzidas pelas mesmas (seja ao nível do aumento da produção, do

desenvolvimento de capacidades das associações e do CEFA, ou da alteração de comportamentos por parte dos/as beneficiários/as). Por exemplo, ao nível do R1, o número de associações legalmente constituídas ou o número de agricultores que participam em ações de formação são indicadores das atividades organizadas (e controladas) pelo próprio projeto, contudo não informam sobre os efeitos das mesmas como sejam: das ações de formação realizadas, quantas foram replicadas por iniciativa das associações; ou até que ponto os conhecimentos adquiridos pelos/as participantes nas formações se traduziram na adoção de novas práticas agrícolas.

- Do mesmo modo, ao nível do R3, o número de estudantes finalistas apoiados em projetos de investimento viria a ser definido pelo próprio projeto pelo que este indicador não permite recolher informação relevante sobre a adequação e qualidade dos mesmos, os temas a que se dedicam ou o potencial de escala ou réplica (ainda que a UGP tenha realizado uma análise da pertinência e exequibilidade dos mesmos e acompanhado a implementação).

Deste modo, sendo certo que a *ROM*, tendo decorrido numa fase ainda precoce da implementação, permitiu melhorar o desenho do projeto e introduzir mudanças estratégicas em tempo útil (em especial as relacionadas com a abordagem para a gestão coletiva dos equipamentos e a criação da Rede ACTIVA), as limitações na conceção do projeto acabaram por influenciar a sua própria gestão, que se focou sobretudo no cumprimento do estipulado no quadro lógico por atividade e menos numa lógica de gestão baseada em resultados implementada de forma eficaz (em que a tomada de decisão é fundamentada em evidências e com vista a maximizar os resultados do projeto).

Outra limitação tem a ver com a **pré-identificação de parcerias** que acabaram por não se formalizar por falta de capacidade ou interesse uma vez iniciado o projeto (tal foi o caso da ADRI, RESSAN-GB, FED e VIDA). No Acordo de Delegação são referidas organizações parceiras, justificando-se a seleção, contudo, estas não foram envolvidas ativamente no desenho do projeto nem foram negociados os termos da sua participação, nem definidos à partida os papéis e responsabilidades que deveriam jogar. A efetivação das parcerias só viria a acontecer durante a fase de implementação, através da celebração de protocolos que se aproximam mais da subcontratação para a execução de atividades específicas do que a um verdadeiro modelo de parceria, onde as várias partes trabalham juntas e agregam valor para alcançar objetivos comuns.

Este facto acabou por ter consequências ao nível do cronograma e do potencial alcance de algumas atividades, em particular: as ações de alfabetização funcional e de formação de mulheres (parte da A.2.1. convertida posteriormente em A.1.7) que estava previsto serem realizadas pela RESSAN-GB e pela FED e que acabaram por ter benefícios muito modestos ao serem iniciadas tarde e sob a responsabilidade da DGAENF; e as ações orientadas para a melhoria da informação e acesso das mulheres a cuidados de saúde sexual e reprodutiva (A.2.1.), pensada inicialmente para a VIDA, e que acabou por ser eliminada depois da ROM.

Também a parceria com a ADRI acabou por ser reequacionada tendo em conta o seu fraco desempenho durante a fase de arranque. Neste caso particular, cabe lembrar que a avaliação final do PAIPA já tinha alertado para o facto da ADRI ter perdido capacidade e presença no terreno e se ter convertido numa *“instituição desativada e claramente*

desconhecida/esquecida”, não sendo, portanto, a organização melhor posicionada para “acautelar a manutenção dos trabalhos desenvolvidos pelo PAIPA, e eventualmente tutorar e dar apoio técnico às comunidades quando se considerasse necessário”¹².

Ao longo das respostas às questões seguintes, analisar-se-á em maior detalhe em que medida a estratégia de intervenção adotada foi a mais adequada para atingir os resultados esperados.

Constatação 2

O desenho do projeto, ainda que dê resposta à análise dos problemas de partida, apresenta falhas graves no que diz respeito à tradução técnica e operacional dos seus diversos elementos, o que limitou o alcance dos resultados esperados. A modificação do QL e os ajustes realizados ao orçamento, em virtude da missão ROM, permitiram corrigir parte das insuficiências técnicas e financeiras. Não obstante, os problemas de formulação ao nível da coerência, pertinência e eficácia da lógica de intervenção não foram ultrapassados.

Questão 3

Existe alguma mudança relevante no contexto que afete a relevância do projeto e dos seus objetivos? Se sim, em que medida?

A instabilidade política e institucional que a Guiné-Bissau vive de forma continuada, desde a sua independência em 1974, dificulta a consecução das metas de desenvolvimento e afeta a implementação dos programas e projetos em curso¹³. Esta instabilidade crónica tem repercussões negativas junto da população e da comunidade internacional, já que conduz a uma constante mudança das estruturas governativas e das chefias ao nível ministerial, mudanças que se refletem também na imprevisibilidade da visão governativa para o sector e nas prioridades do país.

Para os projetos de cooperação isto traduz-se frequentemente nalguma descontinuidade e demora na execução de atividades que são da responsabilidade ou dependem de autorizações de agentes governamentais, fruto da alteração dos pontos focais e das mudanças ao nível das prioridades e agenda política¹⁴.

Durante a implementação do PAIDR, o país vivenciou períodos de instabilidade governativa (entre 2016 e 2021 houve sete primeiros-ministros e governos diferentes), contudo, estes não

¹² Relatório de Avaliação Externa do PAIPA (2016)

¹³ Relatório de Diagnóstico Sistémico da Guiné-Bissau, Banco Mundial (2016)

¹⁴ *Idem*

significaram alterações de contexto que tenham afetado a relevância do projeto e dos seus objetivos. Ainda que a vulnerabilidade do contexto não tenha levado a alterações na estratégia do projeto, na verdade, criou desafios ao nível do diálogo com instâncias governamentais cujos pontos focais mudaram. Tal foi o caso da substituição da Diretora Geral de Alfabetização, cuja visão sobre o projeto é antagónica à da anterior liderança, não se tendo respeitado as diretrizes do próprio Ministério no que diz respeito às ações de alfabetização; e da mudança do Governo Regional de Quinara, cuja posição relativamente à cedência de terrenos para a implementação de campos de demonstração e práticas agrícolas do CEFA alterou.

Além da instabilidade interna motivada por dúvidas sobre o resultado das eleições presidenciais, o ano 2020 ficou ainda marcado pelo impacto da pandemia Covid19, o que condicionou a implementação do projeto na sua reta final, tendo obrigado a ajustes de calendarização de atividades, como foi o caso da suspensão das atividades de alfabetização.

Assim, ao contrário da pandemia, que aconteceu inesperadamente, o cenário de instabilidade governativa, recorrente e já conhecido pelas comunidades, acabou por não ser um fator bloqueador dos processos em curso, uma vez que tanto a população como as instituições acabaram por revelar capacidade de adaptação. Cabe realçar que a equipa do projeto manteve sempre uma relação muito próxima com as associações locais e com a gestão do CEFA, preservando dessa forma alguma flexibilidade para proceder a ajustes de planificação e proteger-se face aos choques de contexto ao nível nacional.

Constatação 3

As alterações de contexto ocorridas durante o projeto não afetaram a relevância do projeto, embora se tenham detetado constrangimentos pontuais em fase de implementação.

Questão 4

Quais os efeitos e resultados, incluindo os inesperados, da intervenção?

Os dados quantitativos produzidos pelo sistema de M&A do projeto permitem concluir que a intervenção assegurou uma intensificação da produção agrícola em termos globais (ver tabela 5), mas também no que diz respeito a cada uma das culturas-alvo do projeto (ver tabela 6). Ainda assim, e ainda que o valor atingido de produção total tenha aumentado 85%, passando de um valor médio de produção por agregado familiar de 0,97 toneladas, para 1,78 toneladas, tal ficou aquém da meta estabelecida no Quadro Lógico, que almejava um incremento da produção de 150%.

Tabela 5 – Evolução da produção total de cereais¹⁵

Indicador	Valor base	Valor alvo	Valor atingido
Evolução da Produção total (toneladas) de cereais (milho/arroz)	0,96t / agregado familiar (2016/17)	x2,5	1,78t / agregado familiar x1,85 (2019/20)

Tabela 6 – Legenda de cores utilizadas para classificar os resultados alcançados

Meta atingida ou superada (90% ou +)
Meta parcialmente atingida (60-90%)
Meta com resultados reduzidos ou sem resultados (<60%)

Ainda que tal não tivesse sido incluído como indicador do objetivo específico do projeto, os dados quantitativos disponibilizados permitem analisar também a evolução dos níveis de produção média por agregado familiar. Os dados confirmam que a variação positiva dos níveis de produção, entre 2018 e 2020, é transversal a todas as culturas-alvo do projeto: arroz de planalto (*pam-pam*), arroz de água doce, arroz de água salgada, milho bacil, milho cavalo e milho preto (ver tabela abaixo).

De acordo com os dados qualitativos recolhidos e analisados, os ganhos verificados relativamente à produção global e por cultura devem-se, em ambos os casos, à introdução da mecanização e aos novos conhecimentos adquiridos por meio das formações, em particular as que abordaram métodos e sistemas de produção agrícola. Esta constatação resulta também do facto de as comunidades beneficiárias do projeto não terem sido alvo de outras intervenções concorrentes, nem terem beneficiado de outros apoios ou projetos que possam ter contribuído para as mudanças verificadas.

Tabela 7 – Evolução da produção média de cereais por tipologia de cultura¹⁶
(por agregado familiar)

Indicador	Produção média em kg		Variação
	2018	2020	
Arroz de planalto (N'pam-pam)	721,60	1.632,85	+ 126,28%
Arroz água doce	1.039,19	1.501,51	+ 44,49%
Arroz água salgada	988,46	2.295,10	+ 132,19%
Milho bacil	291,60	840,26	+ 188,16%
Milho cavalo	813,13	2.135,00	+ 162,57%
Milho preto	487,00	676,61	+ 38,93%

Para a determinação da eficácia do projeto no alcance do seu objetivo específico, foram ainda incluídos no QL dois indicadores relativos a: 1) evolução da produtividade (toneladas/hectare) de cereais (milho/arroz) e 2) evolução dos rendimentos provenientes de venda de produtos agrícolas exceto caju (EUR/agregado familiar). No entanto, e apesar de os dados apresentados pelo sistema de M&A do projeto indicarem um aumento considerável para ambos, inclusive superior às metas definidas no QL, os métodos de cálculo destes resultados apresentam deficiências graves que impedem uma aferição definitiva do alcance das metas definidas no QL.

¹⁵ Elaborado pela EA com base nos dados quantitativos produzidos pelo projeto

¹⁶ *Idem*

Por este motivo, os dados relativos à variação da produtividade e aos rendimentos decorrentes da venda de produtos agrícolas não foram considerados válidos e foram excluídos da análise por parte da EA.

Esta questão é particularmente relevante quando o projeto se propunha a aumentar estas duas dimensões (produtividade e rendimentos), mas não incluiu mecanismos adequados e fiáveis para a sua aferição. Por um lado, e relativamente ao indicador “evolução da produtividade (toneladas/hectare) de cereais (milho/arroz)”, os dados apresentados para 2018, 2019 e 2020 foram calculados utilizando o valor total de produção anual, mas considerou para a fração da área de produção o valor identificado para 2019 como valor fixo. Ora, os próprios dados de M&A do projeto referem que a área produtiva pode ter aumentado durante o período da intervenção (informação que também não foi possível validar), informação referida também pelos beneficiários durante os FGD, o que faz com que o cálculo da produtividade apresentado para 2020 (mas também para 2018) não seja fiável ou, pelo menos, passível de validação.

Por outro lado, para o indicador “evolução dos rendimentos provenientes de venda de produtos agrícolas exceto caju (EUR/agregado familiar)”, os dados disponibilizados à apresentavam inúmeras falhas ao nível do método de cálculo, sendo que os valores de base a utilizar para a medição do indicador tão pouco puderam ser confirmados. Complementarmente, os dados de M&A não incluem informação sobre os rendimentos por cultura, pelo que é igualmente impossível à EA retirar algum tipo de inferência sobre quais as alterações ao nível dos rendimentos provenientes de cada tipo de cultura, nem sobre quais as que mais têm contribuído para a variação dos rendimentos globais.

As falhas identificadas na produção de dados quantitativos impedem, de igual modo, a aferição fiável da extensão das diferenças regionais quanto aos indicadores definidos para o objetivo específico. No entanto, a perceção generalizada dos entrevistados é que os efeitos do projeto, ao nível da produção, são mais significativos em Bafatá, por ser a região onde havia um nível de mecanização prévio ao projeto mais significativo, mas também por ser onde as associações demonstraram sempre maior dinamismo e os beneficiários aderira de forma mais intensa às atividades.

Por último, os entrevistados, incluindo os Técnicos Agrícolas do projeto, coincidem ao identificar Tombali como a região onde os resultados serão provavelmente mais limitados. Tal deve-se ao facto de esta ser uma região onde foram implementados, no passado, vários projetos orientados para desenvolver a produtividade agrícola, mas cujos resultados ficaram sempre muito aquém do esperado pelas populações. Este facto dificultou a mobilização das pessoas para as atividades do PAIDR e, apesar da capacidade da equipa do projeto em ultrapassar esse desafio, as atividades naquela região avançaram a um ritmo mais demorado, a que se somou a necessidade de preparação prévia das bolanhas para a produção agrícola (foi necessário desbravar várias bolanhas que estavam em situação de quase abandono).

Nos parágrafos e páginas seguintes é feita uma análise detalhada dos indicadores relativos a cada um dos Resultados Esperados do projeto, com indicação do nível de cumprimento de cada meta incluída no QL e correspondente classificação em conformidade com o código de cores referido acima (tabela 6).

Com base nos dados de monitorização do projeto é possível afirmar que a parte do R1, que diz respeito às “capacidades dos agricultores e membros das associações agrícolas de base

comunitária reforçadas” foi parcialmente atingida, na medida em que foram formados 1.716 líderes associativos e 9.659 agricultores (64,4% da meta), bem como 44.837 agricultores que beneficiaram de demonstrações práticas em contexto agrícola (150% da meta).

Ainda no âmbito deste resultado, registou-se a constituição e legalização de 30 associações (100% da meta), o aumento dos rendimentos anuais dessas associações (+650% que a meta) e do número de agricultores que beneficiaram de demonstrações de boas práticas (+50% que a meta). Em sentido inverso, os indicadores referentes ao número de associados das associações (65,7% da meta) e ao número de agricultores que beneficiam de formação (64,4% da meta) ficaram aquém das metas definidas, ainda que os dados indiquem que o número de associados tenha vindo a seguir uma trajetória ascendente, o que pode indiciar que futuramente (já após o término do projeto) a meta dos 4.500 associados possa vir a ser alcançada. Como mencionado previamente, não foi possível confirmar os resultados do indicador “variação da área cultivada por beneficiário”, tendo sido incluído na tabela 8 o valor providenciado pela UGP (54% da meta), apesar das objeções mencionadas quanto à fiabilidade.

A respeito do “número de beneficiários das ações de alfabetização” (28,4% da meta), importa referir que o processo de alfabetização, levado a cabo no âmbito do projeto e sob responsabilidade da DGAENF, não cumpriu com os requisitos definidos pelo Ministério da Educação da Guiné-Bissau, uma vez que o manual não foi validado e certificado pela entidade competente (Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação - INDE), os conteúdos não corresponderam ao 1º ciclo de alfabetização ambicionado pelo projeto e os facilitadores, pessoas responsáveis pela implementação das ações de formação no terreno, não dispuseram de um guia de facilitação, instrumento obrigatório para que a formação possa ser reconhecida, validada e certificada pelo Ministério.

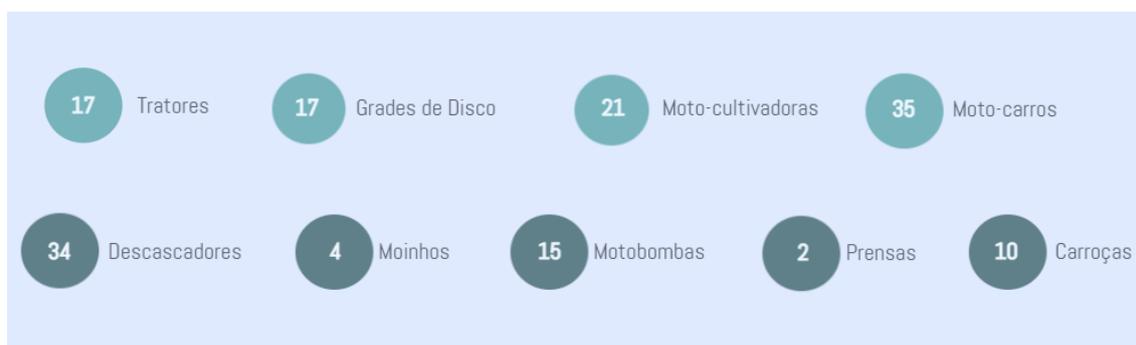
Tabela 8 – Resultados relativos aos indicadores do Resultados Esperados 1¹⁷

Indicadores	Valor base	Valor alvo	Valor atingido
Número de associações de base comunitária legalmente constituídas, capacitadas e equipadas para exploração agrícola sustentável de escala empresarial	3	30 Associações legalmente constituídas	<p>30 associações de base comunitária legalmente constituídas, e equipadas para exploração agrícola sustentável (100%)</p> <p>1716 líderes formados (803 mulheres e 913 homens) em princípios de associativismo e gestão de organização de base</p> <p>17 Associações equipadas com tratores agrícolas</p> <p>18 associações equipadas com motocultivadores agrícolas</p> <p>28 associações equipadas com equipamentos de transformação, transporte e rega (um total de 99 distribuídos).</p>
Evolução do número de sócios de pleno direito (com joia de inscrição e quotas pagas)	413 sócios de pleno direito (março 2017)	4.500	<p>2958 sócios (65,7%)</p> <p>1628 pleno direito (fev2020)</p>
Evolução dos rendimentos anuais das associações	TOTAL: 4.131 €	x5	TOTAL: 47.365€ (x11,5)
Número de Beneficiários Alfabetizados	0	3.000	<p>853 completaram ciclo de formação (28,4%)</p> <p>(no entanto, a formação não cumpriu com os critérios referentes ao 1º ciclo de alfabetização da DGAENF)</p>

¹⁷ Idem

Número de Agricultores que beneficiam de formação	415 (PAIPA)	15.000	9659 agricultores beneficiaram de formações (64,4%) (horticultura, associativismo, mecanização, transformação e conservação de alimentos, proteção vegetal, etc.)
Número de Agricultores que beneficiam de demonstração de boas práticas	5.803	30.000	44.837 (150%) (Agregados familiares dos associados)
Varição da área cultivada por beneficiário	N/A	x2	1,6778 (54%) (2019)¹⁸

Ainda que não tivessem sido incluídos indicadores específicos relativamente à mecanização, pela importância que esta componente desempenhava em toda a estratégia do projeto, a EA procurou identificar quais e quantas máquinas foram distribuídas pelo projeto. Assim, foram distribuídos:



A introdução destes equipamentos foi determinante para o aumento da produção registado, tendo ainda contribuído para uma maior eficiência ao nível do tempo despendido pelas comunidades (em particular mulheres) na preparação dos terrenos para o cultivo.

Relativamente ao R3 (ver resultados em detalhe na tabela 9 abaixo), a implementação do projeto superou a grande maioria das metas estabelecidas, com exceção do “número de Jovens das Associações ACTIVA matriculados no CEFA”, cujo resultado atingido corresponde a 33% da

¹⁸ Devido à limitação dos dados quantitativos gerados pelo MADR de apoio ao projeto, este valor não foi possível de confirmar pela equipa de avaliação.

meta estabelecida. Estes dados comprovam um nível de eficácia positivo do projeto na criação do CEFA e da Rede ACTIVA, o que permite concluir que o R3 foi eficazmente alcançado enquanto *output* (produto ou entregável do projeto), não enquanto *outcome* (mudança produzida pelo projeto, ou neste caso, efeitos gerados pela criação do CEFA). Ainda assim, e como detalhado mais adiante neste relatório, tal não significa que o projeto tenha conseguido criar todas as condições de sustentabilidade para a manutenção do R3 no futuro.

Tabela 9 – Resultados relativos aos indicadores do Resultados Esperados 3¹⁹

Indicadores	Valor base	Valor alvo	Valor atingido
Número de matrículas no Centro de Formação e Estudos Agrícolas	0	90	184 alunos entre 2018-2021 (205%)
Rácio de receitas/ despesas de exploração do Centro de Formação e Estudos Agrícolas no final do 3.º ano	0	1	1,15 (115%)
Número de alunos finalistas apoiados em projetos de investimento	0	10	37 (370%)
Número de ações de capacitação promovidas no CEFA	0	6 (2 por ano)	8 ações de formação (133%) 3 ações de formação em segurança, Operação e Manutenção Tratores Agrícolas 1 ação formação Apicultura 1 Ação Formação Zootecnia 1 Ação Formação Sistemas Produção arroz e práticas agricultura sustentáveis 1 Ação Formação TIC (GPS) 1 Ação Formação Análises Solo
Número Associações Filiadas na Rede ACTIVA	0	30	32 (107%) (4 das associações, no entanto, ainda não fizeram a regularização do pagamento da quota e joia)
Número alunos no CEFA a realizar Estágios nas associações ACTIVA	0	30	47 (156,7%)
Número de Jovens das Associações ACTIVA matriculados no CEFA	0	30	10 (33,3%)

¹⁹ *Idem*

O projeto gerou ou criou condições para que tenham sido verificados alguns resultados não-esperados, ainda que nem todos tenham uma ligação direta ou imediata com o QL. Durante o processo de avaliação foi possível identificar duas tipologias de resultados não-esperados: **1)** resultados que não estavam previstos e derivam diretamente das atividades incluídas no QL do projeto; **2)** resultados que derivam de outras ações ou iniciativas que não faziam parte do QL, mas que foram implementadas no âmbito do projeto de forma complementar ao QL.

Resultados não-esperados de tipo 1

Um dos aspetos mais mencionados e valorizados pelos/as beneficiários/as inquiridos/as, e que é transversal a muitas das comunidades visitadas, é o contributo que a ação das Associações tem dado para um **aumento da coesão comunitária e das condições de vida das populações**. Este resultado manifesta-se a dois níveis:

- 1) fruto da crescente participação das pessoas da comunidade nas associações criadas (verificada pelo aumento significativo do número de associados), as pessoas referem que as associações permitiram criar um fórum onde são identificados alguns problemas comunitários que extravasam a dimensão agrícola;
- 2) por meio da capacidade financeira das associações tem sido possível realizar investimentos sociais e contratar serviços comunitários que beneficiam toda a população. Abaixo, apresenta-se uma lista de alguns desses investimentos sociais que foram possíveis graças à criação e à capacidade financeira das associações.

Tabela 10 – Exemplos de resultados não-esperados gerados pelas Associações²⁰

Região	Comunidade	Associação	Descrição do investimento social realizado
Bafatá	Fajonquito	No djunta mon no tarbadja	Reabilitação da cobertura da escola pública de Fajonquito, que serve todas as tabancas enquadradas na associação, e que tinha ficado totalmente destruída durante a época das chuvas.
	Sintcha Otcha	Djiba	Contratação de um enfermeiro, que se desloca quinzenalmente a Sintcha Otcha para prestar serviços de assistência médica básicos de forma gratuita (consultas, curativos, medicação que não exija prescrição médica, etc.).
	Sare N’Ganael	Munhal Well	Reabilitação do Centro de Saúde, por meio da realização de ações de limpeza do centro e zonas circundantes, e instalação de painéis solares. Este Centro de Saúde serve várias tabancas no sector de Geba.
Quinara	Gã Turé	Kambendo	Aquisição de painéis solares e respetivas baterias para possibilitar a realização de cursos de alfabetização no período pós-laboral, particularmente destinados a mulheres. A associação tem neste momento duas turmas de alfabetização em funcionamento, beneficiando um total de 59 alunos.
Tombali	Berlim	AJUDA	Realização de investimento na manutenção das bombas de água da comunidade e colaboração com um projeto em curso na comunidade para a construção de latrinas.
			Associação desenvolveu um sistema de compra centralizada de óleo de palma junto da comunidade, para venda posterior a grosso em mercados próximos. A compra do óleo de palma é feita a preços bonificados junto dos associados e a valores de mercado junto dos demais integrantes da comunidade.

Um outro resultado não previsto que decorre do processo de criação das associações verificou-se na comunidade de Gã Turé, onde durante o processo de constituição legal da associação Kambendu, a equipa do projeto se apercebeu que uma parte considerável dos membros desta

²⁰ Exemplos retirados dos Relatórios Intercalares do Projeto

associação, incluindo de membros pertencentes aos órgãos sociais, não era portadora de qualquer documento de identificação. Face a este constrangimento, e suportado pelos fundos da associação, organizou-se uma visita do conservador da região de Buba à tabanca para efetuar o registo civil de mais de 80 membros da comunidade²¹. Este resultado é particularmente relevante, pois, permite aos beneficiários verem reconhecida a sua cidadania, poderem votar e ser eleitos, registar os filhos no ensino público ou receber um certificado de formação.

Como resultado da criação e empoderamento das associações e dos seus membros, algumas das comunidades beneficiárias mencionaram ter tido acesso a outras oportunidades de financiamento para os seus projetos, sendo que diversas associações apresentaram, com sucesso, candidatura a subvenções atribuídas pelo projeto “*Ianda Guiné Djuntu*”.

Resultados não-esperados de tipo 2

Fruto da visibilidade do projeto e da relevância de alguns dos resultados alcançados, o projeto foi convidado a colaborar com a Associação de Jovens Agricultores da Guiné-Bissau (AJAGB), entidade que opera a nível nacional promovendo a atividade agrícola na franja mais jovem da população e prestando assistência aos agricultores em geral. No âmbito desta colaboração, a AJAGB beneficiou de capacitação, por parte da UGP, em temas como a gestão organizacional, mecanização agrícola, técnicas melhoradas de produção, tendo beneficiado também de uma formação em segurança, operação e manutenção de motocultivadores agrícolas para os membros da AJAGB da representação local em Bambadinca. Foram ainda realizadas duas visitas de campo conjuntas, onde a direção da AJAGB pode conhecer melhor as atividades desenvolvidas no âmbito do projeto. Na sequência destas visitas, a AJAGB instalou campos de produção de arroz, amendoim e feijão. As associações beneficiárias do projeto puderam também beneficiar desta parceria, pois as associações prestadoras de serviços de lavoura mecanizada puderam ver os seus serviços publicitados na plataforma online²² da AJAGB, que promove a troca de produtos e serviços no meio rural e tem por objetivo diminuir as dificuldades de escoamento da produção agrícola, mapear os produtos e serviços agrícolas, assim como, promover e facilitar as transações desses produtos com base na inovação e tecnologia.

A UGP foi também convidada a participar num grupo de reflexão que tinha como objetivo definir as bases para a criação de um curso superior de ciências agropecuárias na Universidade Amílcar Cabral (UAC), em Bissau, tendo o curso sido criado no ano letivo 2019/2020. No seguimento deste resultado, e no âmbito de um pequeno projeto de apoio à organização deste curso financiado pelo Fundo de Pequenos Projetos da Embaixada de Portugal, a equipa de projeto organizou um “dia de campo” para os alunos do curso, que teve lugar nos campos de produção de arroz de uma das associações beneficiárias do projeto.

Ainda que estas iniciativas não fizessem parte do desenho do projeto, os resultados que delas decorrem contribuem indiretamente para a melhoria das condições de sustentabilidade dos resultados do projeto (por meio da maior visibilidade dos serviços prestados pelas associações)

²¹ Segundo a UNICEF, a Guiné-Bissau é um dos países africanos com taxas de registo civil mais reduzidas (apenas 24% das crianças menores de 5 anos estão registadas). O Governo guineense aprovou em 2019 o “Plano Nacional de Ação de Registo Civil e Estatísticas Vitais”, e Portugal contribui para a sua implementação através do projeto GESTDOC que é financiado pela União Europeia e gerido pelo Camões, I.P., visando melhorar os níveis de segurança e da gestão das migrações em Cabo Verde e na Guiné-Bissau, contribuindo dessa forma para o respeito dos Direitos Humanos e para o combate à fraude documental e ao tráfico de seres humanos a nível regional.

²² [www. https://ajagb.gw/](https://ajagb.gw/)

e, potencialmente, para intensificar e valorizar a produção agrícola da região (por meio da replicação das práticas introduzidas pelo projeto e observadas pelos membros da AJAGB).

Os resultados não-esperados são maioritariamente positivos e contribuem para uma melhoria das condições de vida das populações e reforço do papel das associações nas comunidades. No entanto, registaram-se também situações ou resultados não-esperados negativos. Em primeiro lugar, há também relatos de alguns membros de associações que referem que, com a introdução da mecanização e o aumento da produção agrícola, começou a haver uma maior disputa pelas terras dentro das comunidades, muitas das quais relacionadas com a tentativa de “resgate” desses terrenos por parte dos proprietários junto dos seus utilizadores/arrendatários. Em segundo lugar, e fruto do aumento da produção, há também vários relatos de um aumento das tentativas de roubo junto das hortas das comunidades beneficiárias do projeto. No entanto, a dimensão destes fenómenos não é suficiente para colocar em causa a sustentabilidade dos resultados alcançados ao nível da produção.

Em sentido inverso, os beneficiários inquiridos relatam vários exemplos em que os membros de comunidades vizinhas que se deslocam às tabancas beneficiárias do projeto para comprar produtos hortícolas e havendo também referências a comunidades de tabancas vizinhas que manifestaram interesse no projeto e ser beneficiárias do mesmo.

Por fim, importa referir que a Caritas Bafatá criou, no âmbito do CEFA, o ensino do 7º ao 9º ano de escolaridade, segundo os critérios do ensino regular do Ministério da Educação. Está também em construção um espaço adjacente ao CEFA para albergar futuramente o ensino pré-escolar. Estas ações estão diretamente vinculadas à existência do CEFA enquanto estrutura de ensino em Buba, mas não têm qualquer ligação com o QL do projeto.

Constatação 4

Por meio da introdução da mecanização e da organização e capacitação dos produtores, o projeto gerou um aumento da produção agrícola média, em termos globais e em cada uma das culturas-alvo da intervenção. No entanto, a ausência ou falta de qualidade dos dados de M&A impedem a verificação da variação dos níveis de produtividade média da produção de cereais e dos rendimentos dos beneficiários resultantes da venda de produtos agrícolas, o que impossibilita a aferição do nível de alcance do Objetivo Específico do projeto.

Constatação 5

A implementação do projeto alcançou um nível satisfatório de cumprimento das metas definidas no QL, levando a que os dois Resultados do projeto fossem alcançados. Foram ainda gerados vários resultados não-esperados coerentes com o QL do projeto.

Constatação 6

O projeto não criou um sistema de monitorização e avaliação (M&A) adequado, nem dispôs de dados válidos de outras fontes que permitissem um acompanhamento eficaz dos vários indicadores definidos para o objetivo específico.

Constatação 7

Por meio da criação e empoderamento das associações e dos seus membros foram geradas sinergias com outras intervenções de desenvolvimento em implementação nas regiões beneficiárias do projeto, permitindo a algumas comunidades o acesso a mais oportunidades de financiamento de projetos.

Questão 5

Face ao problema e contexto, o mecanismo de transformação introduzido pelo projeto (mecanização) contribuiu para a resolução das necessidades diagnosticadas?

O processo de mecanização introduzido pelo projeto deriva das aprendizagens da experiência anterior com o projeto PAIPA e do diagnóstico de necessidades realizado na fase de conceção do projeto. Com base nessas informações, o projeto fez uma identificação eficaz das prioridades em termos dos processos e ferramentas a introduzir, tendo fornecido: tratores e motocultivadores, para responder às limitações verificadas ao nível da produtividade e da incipiência dos meios de produção das comunidades; equipamentos de transformação, como descascadoras ou moinhos, para responder às dificuldades de valorização da produção por meio da transformação; e motocarros para garantir uma maior facilidade de acesso aos mercados e de transporte de bens.

A definição das características e modelo das máquinas foi feita em função das características dos territórios, da complexidade da sua manutenção, preço e avaliação técnica da adequação ao tipo de trabalho a que se destinavam²³. A aplicação desses critérios foi adequada, apesar de haver opiniões residuais que consideram que podiam ter sido escolhidos outros modelos de tratores.

A atribuição ou alocação dos tratores (incluindo as grades de disco) e motocultivadores foi feita de acordo com um conjunto de critérios específicos definido para cada equipamento²⁴, estratégia que se verificou eficaz para garantir uma distribuição lógica das máquinas pelas associações mais robustas e para assegurar um nível muito considerável de aceitação da decisão por parte das restantes associações. Para garantir um uso adequado dos tratores, foram

²³ *Sustainable Agricultural Mechanization: a framework for Africa (Quadro para uma Mecanização Agrícola Sustentável em África (SAMA))*, FAO e Comissão da União Africana (2018)

²⁴ Documento interno do projeto disponível para consulta sob pedido ao GAA

realizadas 3 ações de formação em segurança, operação e manutenção Tratores Agrícolas destinada aos tratoristas, para além de ter sido assegurada formação específica, pelo fornecedor de tratores, ao mecânico do CEFA.

Os dados qualitativos recolhidos durante a avaliação apontam que a introdução das máquinas, nomeadamente dos tratores, foi o principal fator de sucesso do projeto ao nível do possível contributo para o aumento da produção. As opiniões recolhidas nas entrevistas realizadas sobre esta matéria são unânimes e indicam que os tratores permitem ganhos de tempo e de eficácia na execução dos trabalhos agrícolas. Contudo, os motocarros, à semelhança do que já havia sucedido no PAIPA, são vistos pela comunidade como um meio de transporte regular de pessoas, mais do que um meio de transporte da produção, ainda que reconheçam que também são utilizados para esta atividade, mas em menor escala. Apesar de não ser o objetivo inicial, este efeito era de algum modo esperado tendo em conta as dificuldades de mobilidade e transporte que estas comunidades enfrentam.

Apesar das perceções recolhidas, por meio das entrevistas e das visitas realizadas às comunidades e associações, o facto de não ter sido desenhado um sistema de M&A robusto e de não se ter previsto a possibilidade de uma avaliação de impacto, impedem a realização de uma aferição precisa do contributo da mecanização para os resultados verificados ao nível da produção, produtividade e rendimentos. No entanto, com base nas entrevistas realizadas e documentos analisados, não foi possível identificar outras intervenções no território que atuem diretamente com as associações beneficiárias do projeto na dimensão da produção agrícola, pelo que é (muito) provável que os ganhos de produção verificados sejam resultado da ação do projeto (mecanização e capacitação dos membros das associações).

Constatação 8

O processo de mecanização implementado pelo projeto responde de forma adequada às necessidades identificadas e é a justificação mais plausível para o aumento de produção verificado. Para tal contribuíram a eficácia do processo de identificação das prioridades de mecanização, da seleção da tipologia de equipamentos a distribuir e da definição dos critérios de atribuição/alocação dos tratores.

Questão 6

De que forma a estratégia de mecanização agrícola alterou as relações de poder entre homens e mulheres, nomeadamente na detenção e utilização dos meios de produção e na gestão da economia familiar?

O ponto de partida do projeto, no que às relações de poder entre homens e mulheres diz respeito, caracterizava-se por um profundo desequilíbrio, com os homens a deterem os principais (ainda que reduzidos e rudimentares) meios de produção e a desempenharem os papéis de decisão comunitária e no seio das famílias. Às mulheres estavam destinadas as tarefas

de preparação manual das terras para cultivo, atividades de horticultura (em pequenos talhões de terra nas *tabancas*), a venda nos pequenos mercados comunitários (quando os há), e a educação dos filhos e lides domésticas.

Com o projeto, as principais alterações nas relações de poder entre homens e mulheres evidenciam-se especialmente no que respeita à componente associativa da intervenção. Aqui, é possível destacar uma sobre representação do sexo feminino, no que respeita ao número de associados. Das 29 associações criadas e beneficiárias no âmbito do projeto, e sobre as quais foram disponibilizados os dados desagregados por sexo²⁵, 86% (25 associações) têm maior número de associadas mulheres do que homens.

Ao mesmo tempo, constata-se uma presença feminina na ocupação de cargos diretivos, sendo que no total das 30 associações beneficiárias, 6 (seis) têm mulheres como Presidente e todas têm, pelo menos, uma mulher em cargos diretivos.

Por fim, e evidenciando um equilíbrio na representatividade do sexo feminino na participação em atividades de capacitação associativa (em princípios de associativismo e gestão de organização de base), verifica-se que dos 1.716 líderes formados, 803 são mulheres, representando 47% do total.

Já no que concerne à detenção e utilização dos meios de produção, a única constatação que é possível fazer prende-se com o facto de as mulheres terem acesso a mais equipamentos relacionados com horticultura e aos fogões melhorados, o que pode proporcionar maior rendimento económico e, conseqüentemente, maior participação e contribuição na gestão da economia familiar. Contudo, o sistema de M&A do projeto não acompanhou as mudanças a este nível e, como tal, não é possível fazer qualquer inferência a este respeito.

A mecanização por trator e motocultivador não têm um contributo significativo para o equilíbrio das relações entre homens e mulheres, tendo em consideração que as mulheres não usufruem, de forma direta, destes meios de produção (à exceção de um caso, todos os tratoristas são homens). No entanto, como é à mulher que cabe o trabalho físico de mobilização dos solos da bolanha, a inserção do trator nessa etapa do processo produtivo do arroz representa um benefício direto em termos de tempo e poupança de esforço para as mulheres (ainda que isso não altere as relações de poder).

Desta forma, e face ao exposto, não é possível, numa lógica de atribuição, relacionar a estratégia de mecanização com a promoção de um maior equilíbrio de poder entre sexos, pois não existem dados, nem evidências que o sustentem. O que existe é uma representação significativa das mulheres nas associações e ganhos de tempo e de poupança de esforço, mas que cuja relação com o acesso e controlo dos meios de produção, ou maior peso na gestão da economia familiar não foi possível provar.

Por fim, importa destacar que os indicadores de resultado do projeto foram formulados de forma desagregada por sexo. Contudo, os dados que os alimentam não seguiram essa formulação, e na sua maioria não estão desagregados por sexo.

²⁵ Foram disponibilizados dados, desagregados por sexo, de 29, das 30 associações beneficiárias do projeto.

Constatação 9

A estratégia de mecanização agrícola não alterou as relações de poder entre homens e mulheres, pela predominância masculina na detenção e utilização dos meios de produção. Contudo, há uma evidente feminização do movimento associativo, pela sobre representação de mulheres no número de associados e representação feminina nos cargos diretivos.

Constatação 10

Os órgãos sociais das Associações constituem uma oportunidade valiosa para a participação das mulheres, mas também enquanto “elevador social” no que concerne à ocupação das mulheres de cargos de decisão em instituições rurais.

Questão 7

Em que medida a criação da Rede ACTIVA, a aquisição de equipamentos e a sua gestão partilhada, deu resposta às necessidades das Associações suas constituintes?

A criação da Rede ACTIVA não surgiu de uma necessidade direta, e manifestada, das Associações, mas sim por recomendação da missão ROM²⁶, que identificou a necessidade de se criar uma estrutura que garantisse uma eficaz e democrática gestão do parque de máquinas fornecido pelo projeto e, simultaneamente, uma supervisão da sua utilização e assistência técnica às mesmas. Esta solução apresentou-se como o (possível) garante de uma gestão eficiente e eficaz do parque de máquinas, disponibilizadas pelo projeto, e por forma a diminuir os riscos associados à sustentabilidade da gestão e manutenção dos equipamentos.

A formalização e início de funções da Rede ACTIVA aconteceu em maio de 2021. Esta Rede caracteriza-se por ser uma estrutura de reunião e concertação interassociações, sob a forma jurídica de uma organização privada sem fins lucrativos, e que consubstancia os seguintes objetivos²⁷:

- 1) Promover a segurança alimentar e nutricional através de atividades orientadas ao desenvolvimento rural;
- 2) Promover a melhoria das condições de vida das populações rurais e em particular dos seus membros e associados;
- 3) Promover o aumento da produção agrícola, com preservação do meio ambiente e manutenção do bem-estar e equilíbrio social e de género;
- 4) Prestar serviços na área da mecanização agrícola em particular na produção e processamento de matérias-primas;

²⁶ Recomendação 3 da missão ROM

²⁷ In Estatutos da Rede ACTIVA

- 5) Assegurar serviços de manutenção de equipamentos agrícolas (lista de equipamentos distribuídos na página 34), contando para o efeito com mão-de-obra especializada do Centro de Ensino e Formação Agrícola (CEFA);
- 6) Promover o acesso a fatores de produção com recurso à Loja de Agricultura do CEFA;
- 7) Promover um regime de acesso especial para associados ou descendentes diretos destes que pretendam frequentar o ensino no CEFA;
- 8) Promover ações de intercâmbio sociocultural entre os membros.

A implementação da Rede assentou em princípios fortes de participação e democraticidade. Iniciou-se por reuniões de sensibilização com todas as Associações, seguidas de 3 reuniões regionais, por forma a indagar/identificar os concorrentes aos diferentes cargos diretivos da Rede. Este processo culminou com a realização de uma Assembleia-Geral Constituinte, em que foram eleitos os membros dos três órgãos diretivos. Foram também eleitos 3 representantes regionais, que se apresentam como *pivots* de proximidade às Associações.

O modelo de funcionamento definido pressupõe o pagamento de uma joia de inscrição e de uma quota anual por parte de todos os associados, a que se soma uma quota extra paga exclusivamente pelas associações detentoras de tratores. Este Modelo permite à Rede dispor dos meios necessários para financiar a contratação de um Secretário Permanente, que tem como principais responsabilidades a gestão e organização administrativa e logística.

Não obstante a concordância com o processo de definição do modelo de governação e gestão da Rede por parte das associações, e da sua adequação à realidade destas, verifica-se uma reduzida apropriação, em grande medida, explicada pelo pouco tempo de vida da Rede e a sua criação numa fase tardia do projeto, o que fez com a estrutura beneficiasse de pouco tempo de acompanhamento regular por parte da UGP. A falta de apropriação da Rede ACTIVA decorre também do facto de esta estrutura não resultar de uma necessidade identificada e percecionada pelas Associações que a compõem. O risco relacionado com a falta de sustentabilidade do modelo inicialmente proposto para a gestão futura do parque de máquinas foi identificado de forma externa ao projeto (ROM) e, para a maioria das associações consultadas durante a avaliação, não é clara a razão pela qual a Rede é necessária, nem como funcionará ou apoiará o dia-a-dia das comunidades.

“Ainda não sabemos se vai funcionar bem ou mal, porque ainda não houve tempo para haver nenhum problema. Só quando começarem a aparecer os problemas é que vamos saber se funciona bem ou mal, ou sequer se funciona...”

Membro de Associação integrante da Rede ACTIVA

Uma evidência clara das limitações provocadas pelos atrasos do processo prende-se com as contradições encontradas, em momento de recolha de dados, junto das Associações, relativamente à propriedade das máquinas e equipamentos distribuídos pelo projeto.

“Os tratores e todas as máquinas são da Rede e não da Associação. Temos de fazer bom uso para que a Rede não as leve para outra Associação que não tenha e precise.”

Membro de Associação integrante da Rede ACTIVA

“O trator é da Associação! O projeto deu à Associação. A Rede tem o dever de ajudar na manutenção quando o projeto terminar. Nós damos a quota à Rede para eles pagarem ao mecânico e ajudar se tivermos alguma dificuldade. O UE-ACTIVA deu os tratores às Associações que precisavam. Se as outras não têm é porque não precisam. Nós aprendemos a tomar conta do trator, é porque ele agora é nosso.”

Membro de Associação integrante da Rede ACTIVA

A opção pela modalidade de gestão partilhada apresenta-se como a mais adequada ao contexto e objetivos da Rede, face a outras possibilidades consideradas: privatização ou transferência dos bens para o Estado. De acordo com os *stakeholders* auscultados, o Estado, por experiências anteriores, instabilidade governativa e fragilidades associadas, não garante a capacidade necessária para assegurar a sustentabilidade da gestão e manutenção do parque de máquinas. Por outro lado, a entrega dos equipamentos a privados, ainda que pudesse oferecer melhores garantias ao nível da manutenção dessas máquinas, representa um risco de difícil controlo ou mitigação, associado à possibilidade de deslocalização futura das máquinas. Adicionalmente, a opção da gestão partilhada apresenta a vantagem de a gestão e manutenção das máquinas poder ser uma fonte de rendimento coletivo, o que cria um incentivo para a sua valorização e manutenção, ao mesmo tempo que corresponsabiliza os seus utilizadores pelo uso adequado.

Importa referir que o processo de criação das Associações e apoio do projeto à sua formalização, organização e gestão, são destacados resultados positivos, e uma mais-valia inquestionável da intervenção, pelos efeitos que têm gerado. Entre esses efeitos destacam-se a legitimação e peso institucional que as Associações têm assumido nas comunidades em que estão inseridas, evidenciado pelo poder de negociação e reivindicação junto de órgãos governamentais.

Ao mesmo tempo, as Associações desempenham um papel essencial na alavancagem da participação e coesão comunitárias, perceptível na dinâmica crescente de envolvimento e interesse, e evidenciada no aumento do número de associados verificado em todas as Associações.

“O campo agrícola pertencia a um particular, mas a associação com o poder e força que agora tem conseguiu negociar com o Administrador, para que ele negociasse com o particular a cedência do terreno, em troca de um outro terreno (propriedade do Estado), para o particular construir uma casa.”

Membro de Associação integrante da Rede ACTIVA

Constatação 11

A Rede ACTIVA está criada e em funcionamento, mas fatores relacionados com o reduzido tempo de vida e conseqüente pouco tempo de benefício do apoio e acompanhamento da UGP, resultaram numa frágil apropriação do seu objeto e alcance, por parte das Associações que integram a estrutura.

Constatação 12

A criação das Associações numa fase precoce do projeto permitiu um acompanhamento e apoio contínuo da UGP durante toda a intervenção, o que foi um fator crítico de sucesso para alcançar um nível de apropriação elevado e maturidade essencial à sustentabilidade das mesmas.

Questão 8

Em que medida a criação do CEFA e os serviços por ele prestados alavancaram os objetivos gerais da intervenção?

Inaugurado a 17 de novembro de 2017, o CEFA caracteriza-se por ser uma instituição privada, localizado em Buba, e que visa proporcionar educação técnica especializada, na área da agricultura, prestação de serviços e venda de produtos agropecuários.

Inicialmente previsto para se instalar em Bafatá, acabou por ser construído em Buba, por advocacia do Bispo e da Governadora de Quinara, e com concordância da Caritas. Esta decisão prendeu-se com o facto de esta região se apresentar mais desprovida de serviços e recursos e, simultaneamente, se tratar de uma região predominantemente agrícola. Esta deslocalização, ainda que estratégica, teve consequências, desde logo pela inexistência de recursos humanos qualificados, assim como pela dificuldade de contratar e mobilizar professores para esta região.

Sob gestão da Caritas Guiné-Bissau, através de Protocolo com o Camões, I.P., celebrado em 7 de março de 2017, com adendas em 3 de fevereiro de 2018 e 20 de abril de 2021, o CEFA assume como missão “... proporcionar uma sólida formação geral, científica e técnica que desenvolva as competências necessárias ao sucesso pessoal e profissional dos seus estudantes, com vista à integração plena numa sociedade e a promoção da sustentabilidade agrícola na região.”²⁸

A opção por este modelo de gestão assentou na necessidade de delegar a gestão do CEFA numa entidade com competências técnicas na área da educação e formação e que, ao mesmo tempo, apresentasse uma sólida atividade social, por forma a salvaguardar contrapartidas inclusivas, nomeadamente quotas de acesso para alunos economicamente desfavorecidos. Assim, e tendo em conta que desde o momento de desenho do Centro, a Caritas esteve envolvida e participou ativamente no processo, e ao mesmo tempo evidenciando um reconhecido e sólido trabalho no país nesta área, a opção (e decisão da UGP) acabou por recair sobre esta entidade.

Assumindo-se, desde a sua génese, como um espaço multifuncional, e tal como definido no seu Plano de Negócio, o CEFA assenta na consecução dos seguintes serviços e/ou recursos:

- 1) Instituição do Ensino Básico do 3º ciclo com introdução a aplicações agrícolas;

²⁸ Caritas, Plano de Negócios Centro de Ensino e Formação Agrícola Santo Isidoro Lavrador (novembro de 2019), página 3 (disponível para consulta sob pedido ao GAA)

- 2) Formação técnico vocacional agrícola no ensino secundário e inserção dos alunos no mercado de trabalho;
- 3) Oferta de formações técnicas profissionalizantes de qualidade;
- 4) Prestação de serviços agrícolas;
- 5) Venda de produtos agropecuários;
- 6) Iniciação científica e pesquisas de melhorias de processos e produtos;
- 7) Funcionamento de uma oficina mecânica especializada na manutenção de tratores, motocultivadores e outros equipamentos de processamento e transporte agrícola;
- 8) Funcionamento de uma oficina de serralharia;
- 9) Serviço de laboratório de análise de solo.

No que respeita aos serviços a prestar pelo CEFA, definidos no Protocolo com a Caritas, verificou-se que nem todos estão a ser implementados e/ou se encontram ativos. Assim, não se encontram em funcionamento os serviços de iniciação científica e pesquisas de melhoria de processos e produtos, bem como o serviço de laboratório de análise de solo. Esta situação prende-se com o facto de ambos implicarem o uso do laboratório de química e biologia, que se encontra inativo, por falta de reagentes, ainda que já esteja devidamente equipado. Por sua vez, a falta desses reagentes deve-se, essencialmente, a problemas e dificuldades associadas ao processo de importação deste tipo de produtos (alguns destes produtos são utilizados para fabricação de engenhos explosivos e a sua importação é altamente monitorizada pelas entidades internacionais).

De acordo com os *stakeholders* inquiridos durante a avaliação, esta situação poderia ter sido parcial e provisoriamente resolvida por meio de uma parceria com o Laboratório Nacional dos Solos, Água e Plantas, entidade nacional que poderia fornecer alguns dos reagentes necessários ao funcionamento do laboratório do CEFA. No entanto, esta parceria nunca foi estabelecida, não tendo sido possível à EA a entrevista com o Laboratório Nacional dos Solos, Água e Plantas, para confirmação desta potencial solução.

O objetivo central do CEFA é, efetivamente, a prestação de serviços de educação e formação técnica profissionalizante. Do 7º ao 9º ano de escolaridade, através de um percurso regular de educação e do 10º ao 12º ano através de um curso agrícola de dupla certificação, na área da agricultura. Este confere aos alunos uma certificação de ensino secundário, juntamente com uma certificação profissionalizante na área da agricultura.

Com atualmente 164 alunos, o CEFA apresenta um enorme potencial, pelo facto de cobrir uma área de formação inexistente a nível regional e, simultaneamente, estar inserido num território fortemente agrícola. Contudo, são evidenciados vários constrangimentos na prestação deste serviço, a saber:

- 1) Existência de apenas um professor técnico especialista da área da agricultura no CEFA que, além do mais, não evidencia domínio de todas áreas cobertas pelo plano curricular (apesar de ter sido realizado um conjunto de formações específicas para colmatar essas deficiências);
- 2) Falta de especialização da Caritas na área da formação profissional agrícola;
- 3) Baixa componente prática nas unidades curriculares;
- 4) Laboratório inativo, por falta de reagentes, e falta de profissional especializado na área laboratorial (apesar de ter sido realizada formação específica);

- 5) Problemas de irrigação no terreno agrícola adstrito à componente prática das unidades curriculares (o que compromete a qualidade das aprendizagens).

O CEFA conta também com uma oficina de mecanização e oficina de serralharia (como complemento à primeira), cujo principal objetivo é prestar serviços de manutenção a equipamentos e máquinas agrícolas. Para tal, conta com um mecânico que, no âmbito do projeto, teve oportunidade de receber formação, pela equipa da UGP, bem como deslocar-se a Espanha e beneficiar de formação técnica específica, por parte do fornecedor dos tratores adquiridos pelo projeto. Esta oficina apresenta-se como uma potencial fonte de receitas complementar do CEFA, sendo expectável que as Associações integrantes da Rede ACTIVA sejam o seu principal cliente.

Contudo, importa referir que o facto de esta oficina contar apenas com um mecânico se apresenta como um risco para a sua sustentabilidade, associado ao seu (ainda) pouco domínio técnico, traduzindo-se numa (ainda) elevada dependência da UGP na resolução de problemas de maior complexidade. Ao mesmo tempo, não existe um compromisso/obrigatoriedade de que estes equipamentos e maquinaria agrícola, sob gestão da Rede ACTIVA, venham efetivamente a recorrer aos serviços desta oficina. E se a esta situação se juntar o facto de se tratar de equipamentos e máquinas novas, e que, conseqüentemente, têm ainda pouca probabilidade de ter problemas técnicos no imediato, está fortemente condicionada a sobrevivência deste serviço. Por este motivo, o seu contributo para a sustentabilidade financeira do CEFA é muito reduzido, ao contrário do previsto no respetivo plano de negócios. Estas evidências são reconhecidas pela Caritas, em entrevista.

“Infelizmente eu não estou muito convencido de que a Rede ACTIVA tenha grande futuro... Não temos grandes expectativas em relação a esta rede e à gestão das máquinas. A nossa oficina de mecânica... tenho dúvidas... bem, o nosso plano de negócios é muito no papel, é muita teoria...tenho muitas dúvidas em relação à sustentabilidade futura.”

Membro da Caritas Bafatá

No que respeita à venda de produtos agropecuários, esta apresenta um baixo *stock* armazenado e não há evidências de que a procura por este serviço, pelas Associações, seja significativa, nem tão pouco que haja interesse/aposta da Caritas em desenvolvê-lo. Desde a sua abertura, e durante a vigência do projeto, este serviço teve uma atividade muito pontual e residual, não contribuindo de forma significativa para a sustentabilidade do CEFA, o que indicia um padrão de baixa procura face ao mesmo. Assim, avizinha-se como irrealista a análise prospetiva constante do Plano de negócios do CEFA, e no que a este serviço diz respeito.

Importa destacar a validade e importância da decisão estratégica de construção deste Centro, pela resposta que apresenta a uma necessidade formativa especializada premente a nível regional. Esta situação é reconhecida pelos Ministérios do sector, nomeadamente através da dupla certificação atribuída. Contudo, há pouco envolvimento das Associações no encaminhamento de jovens para este Centro (apenas 10 alunos provenientes das Associações se matricularam, até hoje), pelas despesas que acarreta a deslocação destes jovens para Buba, nomeadamente ao nível do alojamento e subsistência.

Por outro lado, os dados recolhidos pela EA junto de uma amostra de ex-alunos graduados do CEFA indicam que a utilização prática das aprendizagens após a conclusão do curso é praticamente inexistente e que nenhum está a trabalhar no sector agrícola agricultura. Também segundo esta amostra de ex-alunos, os apoios à criação de projetos de empreendedorismo cessaram antes do término previsto ou não foram consequentes. Por fim, o projeto, bem como a Caritas ou Diretor do CEFA, não dispõem de dados sobre a situação atual da grande maioria dos alunos que finalizaram a sua formação no Centro.

Por todas estas razões, e apesar do elevado número de alunos, não se pode afirmar que a criação do CEFA tenha contribuído (até ao momento) para a “melhoria sustentável das condições económicas e sociais das populações rurais da Guiné-Bissau, em particular nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali” (Objetivo Geral do projeto).

Constatação 13

O CEFA é uma resposta com características inovadoras no contexto do país e, em particular, das regiões beneficiárias do projeto, tendo em conta que é o único centro de formação profissionalizante na área agrícola na zona sul do país. Contudo, não existem evidências que comprovem que, até à data, a sua criação tenha contribuído para o objetivo geral do projeto, pela reduzida relação entre este Centro e as Associações, bem como pela desvinculação dos/as alunos/as graduados/as em relação ao sector agrícola.

Questão 9

Qual o contributo do PAIDR para os objetivos transversais da intervenção: prevenção da desflorestação, combate à degradação dos solos e adaptação às alterações climáticas?

No desenho original foram identificados quatro objetivos transversais para os quais o projeto contribuiria direta ou indiretamente resultando num potencial de impacto médio a elevado:

Tabela 11 – Contributo do projeto para os objetivos transversais²⁹

Objetivo transversal	Potencial de impacto	Ações do projeto que contribuem para o objetivo:
Impacto Ambiental (desflorestação, degradação dos solos e alterações climáticas)	Elevado e direto	<ul style="list-style-type: none"> - introdução de práticas adequadas de fertilização orgânica dos solos - interrupção de queimadas - diversificação da agricultura de rendimento (estímulo à orizicultura e prevenção de ocupação de floresta para produção de caju) - distribuição de fogões melhorados - levantamento e introdução de espécies florestais e de

²⁹ Elaborado pela EA com base na análise do documento do projeto aprovado

		arroz mais resilientes e adaptadas às alterações climáticas - obras de ordenamento hidroagrícola - criação de barreiras naturais e artificiais de proteção contra o vento - construção de infraestruturas adequadas de armazenagem
Género	Elevado e direto	- introdução de mecanização agrícola e equipamentos de processamento - distribuição de fogões melhorados - alfabetização funcional, desenvolvimento de capacidades e apoio a pequenos negócios geradores de rendimento
Governança	Médio e direto	- reforço de capacidades associativas
Direitos Humanos	Médio e indireto	- reforço de capacidades para prossecução de direitos individuais sociais e económicos

Contudo, apesar da importância que no desenho do projeto se atribuiu a estes objetivos, não foram definidos, à partida, indicadores específicos e verificáveis, pelo que a aferição do contributo do projeto para os mesmos é apenas empírica e baseada em alguns testemunhos das pessoas entrevistadas, sendo impossível mensurar a extensão desse contributo.

Particularmente, no que diz respeito ao primeiro objetivo transversal, ao nível da lógica de intervenção a atividade com um carácter mais específico de contributo nesse âmbito foi a distribuição de fogões de cerâmica às famílias beneficiárias, que sendo mais eficientes, reduzem significativamente as necessidades de lenha para biomassa. Neste sentido, pode considerar-se que o projeto contribui, por este meio, para a redução da desflorestação, embora o benefício que mais ressalta desta atividade, do ponto de vista dos/as beneficiários/as, seja a poupança de tempo e a redução do esforço físico para as mulheres e crianças que são quem geralmente assume essa responsabilidade.

“Com estes fogões, gastamos menos lenha e não andamos tão cansadas. Antes era muito difícil ter de ir buscar e carregar tanta lenha. Agora temos mais tempo para estar com os filhos e para a ir para a horta.”

Beneficiária do projeto

“A lenha nunca chegava. Passava o tempo a carregar lenha. Tinha de ir todos os dias. Agora só vou de dois em dois ou de três em três dias.”

Beneficiária do projeto

Não existem evidências que permitam aferir se a mecanização contribuiu para os objetivos transversais identificados em sede de desenho de projeto, nem em que extensão. Ainda assim, pode considerar-se que a introdução de tratores, e o consequente aumento da produção nas bolanhas, poderá contribuir para uma redução da necessidade de captar área de floresta para a produção de arroz *pam-pam* (cuja produtividade é menor e supõe maior esforço físico). Poderá considerar-se ainda que os ganhos que daí derivam em termos de rendimento disponível para as famílias podem levar a uma redução da sua dependência relativamente à produção do caju, e, portanto, também a necessidade de desflorestar com esse fim.

No que diz respeito às atividades de demonstração e disseminação de técnicas agronómicas para valorização dos solos e otimização dos cultivos, na abordagem e nos conteúdos incluiu-se a sensibilização para a adoção de práticas menos nocivas para o ambiente (exemplos disto são

as formações realizadas sobre gestão de dotação de rega nas culturas hortícolas, utilização de adubos orgânicos, técnicas de compostagem, planeamento da adubação mínima - com análises prévias dos solos - e a utilização de pesticidas orgânicos).

Cabe mencionar que foi realizado um levantamento de necessidades de sementes adaptadas ao impacto das alterações climáticas, às características edafoclimáticas e à procura dos mercados locais das comunidades alvo, e que resultou no aprovisionamento de sementes adaptadas para a implementação nos campos de demonstração. No entanto, tão pouco existem meios para verificar se estas boas práticas estão a ser replicadas pelos/as beneficiários/as, com que escala, e que impacto poderão ter no médio e longo prazo ao nível da prevenção, mitigação e adaptação local às alterações climáticas. Neste sentido, o Laboratório do CEFA (que não chegou a funcionar por dificuldades no acesso aos reagentes como já mencionado na Q8) poderia ter sido um recurso para monitorizar regularmente a qualidade e a fertilidade dos solos onde o projeto interveio e apoiar a medição deste objetivo. Por outro lado, através da prestação de serviços de análise de solos, os agricultores poderiam conhecer as características dos seus terrenos e planificar melhor os seus cultivos, elegendo as sementes mais adaptadas e reduzindo a quantidade de fertilizantes necessários.

Constatação 14

O contributo do projeto para a proteção do meio ambiente e adaptação às mudanças climáticas é indireto e impossível de medir, uma vez que não foram definidos indicadores objetivamente verificáveis para o efeito, nem se orientou o sistema de M&A nesse sentido.

Questão 10

Quais os fatores que facilitaram, assim como os que impediram, a concretização dos resultados esperados?

A avaliação identificou diversos fatores de contexto, mas também de carácter interno relacionado com questões de eficiência, eficácia e desenho do projeto, que influenciaram positiva, mas também negativamente, a concretização dos resultados. Abaixo identificam-se esses principais fatores, tendo a informação sido organizada segundo as seguintes categorias:

- Fatores de contexto ou fatores internos
- Com influência positiva ou negativa na concretização dos resultados

Fatores de contexto com influência negativa

Ao nível dos fatores de contexto, o projeto foi negativamente afetado pela **pandemia Covid-19**, levando: à suspensão temporária e adiamento da atividade de alfabetização; à interrupção das atividades letivas do CEFA, o que de acordo com o seu Diretor, condicionou as aprendizagens,

em particular, a componente prática das disciplinas de agricultura; interrupção de algumas formações da componente associativa e de transformação de produtos; extensão temporal do processo de formalização e ativação da Rede ACTIVA, nomeadamente a realização da Assembleia geral Constituinte, que acabou por só se realizar em julho 2021, ainda que a criação formal tenha acontecido em maio. As restrições impostas pelo Governo guineense à circulação e realização de atividades presenciais condicionou ainda a capacidade de assistência da UGP às associações e aos produtores, particularmente durante o ano de 2020 e início de 2021.

Outro aspeto de contexto que, ainda que não tenha influenciado negativamente os resultados, representou um desafio do ponto de vista da articulação com as contrapartes governamentais, foram as **alterações governamentais** registadas durante o período de implementação do projeto. O exemplo mais notório deste desafio decorreu da alteração na liderança da Direção Geral de Alfabetização e Educação Não Formal, mudança que implicou uma alteração na visão para o sector e significou um reconhecimento formal de que o processo de alfabetização, levado a cabo pela anterior equipa da DGAENF, não tinha cumprido os requisitos procedimentais e os critérios de qualidade estabelecidos pelas normas do Ministério. Isto fez com que os/as beneficiários/as da atividade de alfabetização não possam ver reconhecidas as suas aprendizagens com a equivalência ao 1º ciclo de alfabetização.

Fatores de contexto com influência positiva

Relativamente às condições climáticas verificadas, os resultados da produção agrícola foram positivamente beneficiados pelos níveis de precipitação favoráveis à cultura de cereais verificados.

Fatores internos com influência negativa

O desempenho do projeto foi afetado tanto positiva como negativamente por fatores de contexto, mas também por outros aspetos de ordem interna, relacionados com a eficiência e eficácia da gestão da sua execução, bem como por questões relacionadas com o desenho do projeto. Ao nível dos fatores com efeitos negativos no desempenho do projeto, um dos aspetos mais relevantes identificados foi o do atraso na instalação e arranque do projeto. Para este atraso contribuíram:

- 1) A demora na libertação do primeiro prefinanciamento por parte da UE (embora a implementação do projeto tivesse sido definida para 15 de janeiro de 2016, a UE apenas transferiu o 1º prefinanciamento em março do mesmo ano);
- 2) A morosidade dos procedimentos de seleção dos elementos expatriados que integraram a UGP, levando a que estes tenham sido contratados apenas em julho de 2016 e iniciado funções no país apenas no mês de setembro seguinte;
- 3) Dificuldades por parte da Embaixada, em abrir a conta bancária local para transferência dos fundos necessários ao início dos trabalhos de instalação, o que apenas aconteceu no último trimestre de 2016.

Este atraso retardou todo o calendário de implementação das atividades, nomeadamente o processo de seleção das comunidades beneficiárias, que só viria a acontecer mais de um ano após a data de início do projeto (em março de 2017), o que, por sua vez, contribuiu para a

necessidade do Camões, I.P. solicitar à UE uma dupla extensão da data de término do projeto (a segunda das quais também influenciada pelos efeitos da pandemia por covid-19).

Ainda ao nível da gestão do calendário de execução do projeto, houve duas atividades cujos resultados foram prejudicados pelo momento em que foram implementadas. Em primeiro lugar, a atividade de alfabetização, que ao ser implementada numa fase próxima do final do projeto, impediu que os beneficiários pudessem utilizar os ganhos ao nível da literacia (ainda que os resultados tenham sido muito limitados) para tirar um maior proveito das ações de formação, lógica pela qual a atividade de alfabetização foi mantida no projeto após a missão ROM. Em segundo lugar, a criação e formalização da Rede ACTIVA, que apesar de ter beneficiado de um processo democrático e estruturado na definição dos seus estatutos, importante para a sustentabilidade da estrutura, levou a que a conclusão do processo acontecesse já na reta final do projeto, condicionando a apropriação por parte das associações, como os dados recolhidos comprovam, criando assim riscos sérios à sustentabilidade.

Outros aspetos que afetaram negativamente o desempenho do projeto, e explorados com mais detalhe noutros capítulos do relatório, foram a dificuldade de importação dos reagentes, que impediu, até à data, o funcionamento do laboratório do CEFA e a reduzida articulação do projeto com outros projetos de desenvolvimento em implementação nos mesmos territórios, nomeadamente o Eixo 1 do UE-ACTIVA.

Por fim, e ainda que a competência técnica agrícola dos membros da UGP, incluindo os técnicos locais de apoio às associações, tenha sido um fator determinante para os sucessos alcançados pelo projeto, a falta de dados de M&A robustos e uma implementação do projeto muito ancorada no QL, limitaram a implementação de uma gestão mais orientada para os resultados, o que teria permitido corrigir alguns dos aspetos negativos mencionados acima (exemplos: implementação da atividade de alfabetização numa fase tardia do projeto; duração excessiva do processo de formalização da Rede ACTIVA) e criar melhores condições de potencial impacto e sustentabilidade.

Fatores internos com influência positiva

Em sentido inverso, existem fatores que favoreceram os resultados alcançados pelo projeto, tais como a boa articulação com a Embaixada de Portugal no país, aspeto que foi decisivo para assegurar a dupla certificação do CEFA junto do Ministério da Educação e a agilidade do processo de desalfandegamento das máquinas, processo que por norma pode levar várias semanas, ou a adequação da estratégia de formalização e capacitação das associações, que contribuiu decisivamente para a importância crescente que estas estruturas têm assumido nas suas comunidades, não apenas do ponto de vista agrícola, mas também social.

Outros aspeto que influenciou positivamente os resultados do projeto foi a revisão, no último trimestre de 2018, do desempenho das associações no âmbito do projeto, que resultou na cessação dos apoios e colaboração com 3 das associações beneficiárias iniciais (Associação das Mulheres de Ponta Nova, Associação dos Filhos e Amigos de Banta e Associação Famílias Unidas de Priame), e o enquadramento de 3 outras associações (Associação “Balur di Tchon” em Bafatá, a Associação de Filhos e Amigos de N’tunghane “NAFA SOBIA” em Quinara e a Associação “Sabari di” em Tombali) que davam melhores garantias de sucesso e cujos resultados confirmam a validade da opção tomada.

Constatação 15

Os resultados do projeto foram positivamente influenciados pela boa coordenação com a Embaixada de Portugal no país, pela competência técnica agrícola da equipa de gestão do projeto e pelas mudanças efetuadas ao nível das associações beneficiárias. Em sentido inverso, o desempenho do projeto foi negativamente condicionado pela pandemia Covid-19, pelos atrasos na fase de instalação e arranque das atividades, e por uma gestão focada no respeito pelo QL e do calendário inicialmente definido, em detrimento de uma gestão baseada em resultados.

Lição aprendida 1 – Escolha das Associações beneficiárias

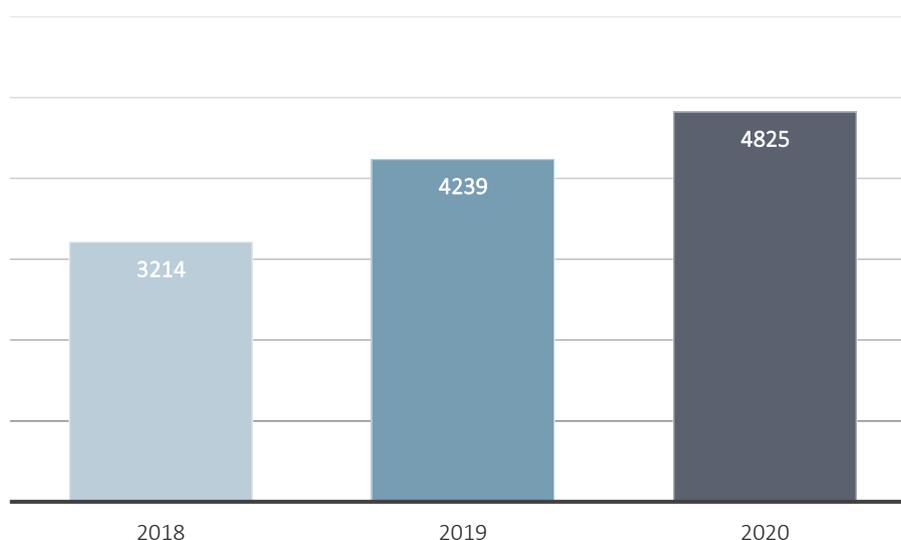
A análise levada a cabo durante a fase inicial da intervenção, sobre o desempenho das associações no âmbito do projeto, permitiu a substituição em tempo útil de 3 Associações cuja performance era reduzida, por 3 outras que ofereciam melhores garantias de sucesso das atividades. Esta medida foi determinante para melhorar a eficácia do projeto no que diz respeito ao trabalho de criação e capacitação de associações de produtores.

Questão 11

Até que ponto se verificam manifestações de “apropriação” pelos beneficiários diretos e indiretos do projeto?

A criação e dinamização de um movimento associativo, de base agrícola, é um *output* robusto e relevante do projeto. A triangulação dos dados permite aferir uma apropriação efetiva dos seus beneficiários, manifestada pelo número crescente de associados: 417, em março de 2017, para 3.449 sócios, em dezembro de 2020. Contudo, importa referir que, ainda assim, não foi atingida a meta de 4.500 sócios, prevista inicialmente. Esta apropriação é consequência de todo o processo de capacitação e acompanhamento das Associações, pela UGP, e durante todo o tempo de vida do projeto.

A Rede ACTIVA, e conforme referido na Q.7, não foi suficientemente apropriada pelos seus utilizadores-alvo, por via do pouco tempo de vida útil desde a formalização e, consequentemente, pela falta de oportunidade de beneficiar do acompanhamento da UGP, no seu processo de maturação. Esta falta de apropriação é manifestada pelas incongruências e perceções difusas das Associações acerca do objeto e modelo de gestão da Rede, e sobre a propriedade efetiva dos equipamentos e máquinas adquiridas pelo projeto. Sobre estas últimas, e ao contrário da Rede ACTIVA, manifesta-se uma forte apropriação dos seus utilizadores, tendo em consideração o processo contínuo de formação e apoio ao seu bom uso e manutenção. Manifestação espelhada no número crescente de horas de utilização dos tratores (ver gráfico 1 abaixo), que aumentou 14% no primeiro ano e mais de 50% no segundo.

Gráfico 1 – Horas de utilização dos tratores por ano³⁰

No que respeita ao CEFA, e não obstante a manutenção do número de alunos ao longo dos anos letivos e excelentes taxas de aproveitamento (aproveitamento de 95% num total de 167 alunos, no ano letivo 2019/2020), de acordo com a amostra consultada (não representativa, mas que permite retirar ilações relevantes), não existem manifestações de efetiva utilização prática das aprendizagens, após conclusão do curso. Segundo o relato do grupo de ex-alunos graduados entrevistados, todos sediados em Bissau, a maioria dos colegas recém graduados não está a trabalhar na agricultura e a operacionalizar os conhecimentos e competências desenvolvidas. No entanto, segundo informações providenciadas pela UGP, pelo menos 3 ex-alunos estão neste momento a frequentar o Curso Superior de Ciências Agrárias na Universidade Livre em Safim, aprofundando os seus conhecimentos na área.

Dos 10 alunos encaminhados pelas Associações para o CEFA, apenas 3 já concluíram a formação, sendo que um deles foi candidato à Presidência de uma das Associações e outro faz parte do Conselho Fiscal da sua Associação e também do mesmo órgão na Rede ACTIVA. Os apoios à criação de projetos de empreendedorismo, e de acordo com os alunos auscultados, na sua maioria, e por razões diversas, cessaram antes do término previsto ou não foram consequentes.

Importa ainda destacar que o Diretor do CEFA e a Caritas não dispõem de dados sobre a situação atual dos jovens ex-alunos, pós-término, o que reforça a necessidade de criar mecanismos de *follow-up* e apoio à inserção no mercado de trabalho.

Ainda quanto ao CEFA, importa realçar os desafios futuros associados à sua manutenção, pela falta de especialização técnica na área agrícola por parte da Caritas e pelas limitações existentes (de salários, de localização do Centro e de qualificação dos Recursos Humanos), o que potencia os riscos reais de que este Centro se converta numa escola regular, à semelhança da restante rede existente sob alçada da Caritas.

Por fim, e no que respeita à alfabetização, são evidentes problemas relativos à apropriação dos beneficiários deste processo, tendo em conta que o manual não respeita as regras do 1º ciclo

³⁰ Elaborado pela EA com base nos dados quantitativos produzidos pelo projeto

de alfabetização. Complementarmente, não existe um guia de facilitadores, o que, em conjunto, não permite uma certificação do processo.

Constatação 16

Verifica-se um nível de apropriação elevado, no que diz respeito às Associações e ao parque de máquinas, em particular dos tratores, por via do processo de capacitação e acompanhamento da UGP. Em sentido contrário, existem fragilidades no que se refere à apropriação dos beneficiários do CEFA.

Constatação 17

Apesar dos esforços investidos na implementação do processo de alfabetização, incluindo a formação de vários facilitadores nas regiões, o manual desenvolvido para o efeito não respeita os critérios de qualidade do Ministério, não foi certificado pelo INDE e não foi desenvolvido um guia de facilitação, fatores que impossibilitaram o reconhecimento do 1º ciclo de alfabetização aos beneficiários.

Questão 12

Quais os benefícios da intervenção que são passíveis de perdurar após o término do PAIDR?

Há um conjunto de **ameaças externas de contexto** que podem significar um risco para a sustentabilidade da intervenção. Desde logo, as **alterações climáticas** que poderão provocar mudanças significativas ao nível do clima, chuvas e temperaturas, com possibilidade de ocorrência de eventos extremos, particularmente nas comunidades costeiras. Estas situações poderão fazer reverter os ganhos conquistados pelo projeto, nomeadamente ao nível da produção de cereais.

Sabendo também que as 3 regiões são alvo preferencial de uma forte dinâmica de projetos de intervenção agrícola, em particular Tombali, o surgimento de **novos projetos** que tenham subjacente paradigmas e prioridades de intervenção diferenciados poderá condicionar a continuidade e sustentabilidade do processo de mecanização agrícola, na medida em que os beneficiários do PAIDR poderão vir a ser induzidos a utilizar outros métodos de trabalho e abandonar as práticas introduzidas pelo projeto.

Outro fator externo, ainda que com peso relativo, prende-se com a **instabilidade política** no país, nomeadamente mudanças constantes de Ministros e/ou órgãos ministeriais. Contudo, sendo esta uma realidade no país há muitas décadas e o facto desta intervenção ter vivido com estas mudanças durante a sua vigência, não é líquido que se assista a um abandono da mecanização, ainda que mudem o paradigma e as prioridades estratégicas.

Ao mesmo tempo, e ainda que tenham sido definidas e implementadas algumas ações destinadas a criar mecanismos de sustentabilidade para alguns resultados do projeto, estas foram executadas de forma isolada, sem que tenha sido definida uma estratégia de saída³¹ devidamente estruturada, integrada e articulada, desenvolvida com a participação ativa dos *stakeholders*, aspecto que se apresenta como uma ameaça à continuidade no tempo dos benefícios da intervenção.

No que respeita às Associações criadas e dinamizadas, constituem indícios de sustentabilidade a forte valorização das mesmas pelas comunidades, um crescendo do número de associados, a criação de um Fundo de apoio à gestão e manutenção das máquinas, e as práticas democráticas que têm vindo a ser implementadas no seio das organizações. Também o investimento social que as Associações têm realizado, como por exemplo na aquisição de painéis solares para equipamentos sociais locais ou apoio à reabilitação de salas de aulas, são evidências fortes da sua sustentabilidade.

Quanto à Rede ACTIVA, fatores como a democraticidade e participação do processo de constituição, a definição de estatutos e de um regulamento interno, a própria formalização e a criação da figura de um Secretário Permanente, apresentam-se como evidências fortes de que esta possa perdurar no tempo. Contudo, e como referido em questões anteriores, não houve tempo de maturação suficiente, nem apoio da UGP em fase de implementação, o que se pode apresentar como um fator de risco. No entanto, importa destacar que o facto desta Rede contar já com duas Associações extra-projeto, evidencia-se como um aspeto positivo no que respeita à sua sustentabilidade.

A manutenção do parque de máquinas, após o fim da intervenção, apresenta-se aparentemente garantida pela formação de um profissional específico (mecânico no CEFA), criação de um fundo para despesas de manutenção, bem como a definição de um modelo de negócio de exploração das máquinas capaz de gerar recursos para as próprias Associações. No entanto, estas evidências apresentam fragilidades, nomeadamente a dependência de um único profissional e a inexistência de um compromisso formal com as Associações que garanta que a assistência técnica das máquinas é feita, efetivamente, por este profissional.

Ao mesmo tempo, não se ter beneficiado, através da celebração de um protocolo de cooperação, da especialização técnica e posição da Direção Geral de Engenharia e Desenvolvimento Rural, responsável pela manutenção do parque de máquinas propriedade do Estado, poderá apresentar-se como uma oportunidade perdida. Esta parceria ajudaria a responder a problemas futuros relacionados, desde logo, com a dificuldade de aquisição de peças em mercado nacional, bem como na resolução de problemas mecânicos de maior complexidade ou poderia permitir a criação de economias de escala na aquisição de peças de forma conjunta.

Também se apresenta como um fator de segurança, o modelo selecionado para a gestão das máquinas, garantindo assim que estas permanecem na posse das Associações, através da Rede ACTIVA.

³¹ Uma estratégia de saída é definida como uma abordagem planeada, um plano de sustentabilidade, na qual a organização implementadora, os órgãos governamentais locais responsáveis e a comunidade ou grupo-alvo planeiam de forma conjunta e atempada a transferência da gestão do projeto ou dos resultados alcançados após a conclusão da intervenção.

Por fim, e no que respeita à atividade de criação do CEFA, há várias evidências que contrariam o fator sustentabilidade do mesmo. Desde logo, o seu plano de negócios apresenta-se irrealista e há fortes indícios de que este Centro não seja financeiramente sustentável, pela sobrevalorização prospetiva que é feita em serviços como a oficina de mecanização, a loja de produtos, realização de estudos de solos e oferta formativa aberta à comunidade.

Ao mesmo tempo, e no que à componente de educação diz respeito, a falta de especialização da Caritas na área agrícola combinada com a dificuldade de recrutamento de professores especializados é uma fragilidade da manutenção deste Centro, enquanto recurso educativo de formação profissionalizante. Assim, há um risco de que este Centro se transforme, a prazo e caso a dimensão agrícola não seja sustentável do ponto de vista financeiro, numa escola de oferta regular, à semelhança de todos os outros geridos pela Caritas.

O modelo de negócio associado a esta componente escolar também apresenta vários riscos, desde logo pela dificuldade de angariar alunos que consigam pagar e/ou cumprir uma propina mensal elevada, de acordo com o padrão de preços nacionais. Estava previsto a existência de dormitórios que, segundo os alunos inquiridos seriam destinadas a albergar alunos/as deslocados/as e em situação de maior fragilidade económica. Segundo os/as alunos/as, esta foi uma promessa que lhes havia sido feita no momento da sua inscrição no CEFA e que nunca se materializou. No entanto, esta situação é refutada pela Caritas que afirma que esses dormitórios sempre foram pensados para professores/as deslocados/as e não para estudantes. Em qualquer caso, e apesar terem sido construídos, foram convertidos em casas de passagem da Caritas e da Diocese e não em habitação para estudantes ou professores/as. Este recurso poderia potenciar a adesão de estudantes provenientes das Associações/Rede ACTIVA e, assim, manter vivo o espírito inicial do CEFA. Também o não envolvimento, a partir de um protocolo de cooperação, com a Direção Geral de Educação, para apoio na identificação e mobilização de professorado qualificado, potencia as fragilidades de sustentabilidade deste Centro, tal qual desenhado pelo projeto.

Constatação 17

Foram definidos mecanismos pontuais e isolados de sustentabilidade, contudo, não foi definida uma estratégia de saída comum, articulada e integrada, com envolvimento dos *stakeholders*, fator que limita as condições de continuidade de vários dos benefícios da intervenção após o término do projeto.

Constatação 18

A forte valorização pelas comunidades, o aumento do número de associados e as práticas democráticas implementadas de forma geral em todas as Associações são garantes de sustentabilidade destas organizações. Também a existência de um Fundo de apoio à gestão e manutenção das máquinas e a garantia de que a sua propriedade continuará na posse das Associações são fatores importantes para a sustentabilidade dos resultados associados à mecanização.

Questão 13

Até que ponto a opção pela modalidade de gestão indireta trouxe benefícios adicionais à execução do projeto?

A introdução da gestão indireta de projetos, por meio da Cooperação Delegada, pela Comissão Europeia surgiu em 2002, intimamente ligada à agenda da eficácia da ajuda pública ao desenvolvimento. Ao longo dos anos, esta modalidade tem registado evoluções e mutações, sendo a tendência atual da UE procurar mecanismos de partilha de riscos para mobilizar mais recursos para o desenvolvimento e, assim, aumentar o impacto.³²

Neste âmbito, o debate tem-se centrado no alinhamento de estratégias, na otimização de recursos e numa maior apropriação e liderança por parte dos países recetores da ajuda. Esperava-se que dela resultassem uma maior coordenação e harmonização entre doadores, uma melhor divisão do trabalho, um incremento do cofinanciamento e a possibilidade de levar a cabo projetos e programas de maior escala, maximizando assim o potencial de impacto.

Os Acordos de Delegação são uma das formas de Cooperação Delegada, através dos quais as agências (governamentais) de cooperação dos Estados Membros executam fundos da UE. A expectativa é que esta modalidade de gestão indireta contribua para fortalecer a complementaridade e o valor acrescentado da UE, reduzindo os custos de transação e otimizando esforços e recursos conjuntos.

O PAIDR foi, neste contexto, implementado sob a figura legal de um Acordo de Cooperação entre a UE e o Camões, IP. Contudo, e embora o projeto esteja fortemente alinhado com as prioridades estratégicas definidas tanto pela UE, como pela Cooperação Portuguesa, para a Guiné-Bissau, esta complementaridade não é imediata, não sendo evidentes os ganhos em termos de eficiência e eficácia.

Uma das razões para tal é que não existiu uma programação conjunta, nem uma coordenação efetiva das diferentes iniciativas e projetos financiados por ambas as agências no país. Exemplo evidente é a falta de articulação entre os três Eixos do próprio UE-ACTIVA, cuja implementação se assemelha mais à soma de três projetos autónomos (e até desfasados no tempo, prejudicando a criação de sinergias e complementaridades) do que a de um Programa uno e coerente que partilha metas e indicadores comuns. Outra evidência desta limitação é a ausência de coordenação com outros projetos e programas financiados pela própria UE no país e que poderiam ter funções de complementaridade e/ou continuidade (como por exemplo, o *landa Guiné!*).

Cabe referir, no entanto, a existência de vantagens que beneficiaram o projeto em termos operacionais (não necessariamente generalizáveis a outros contextos e países onde o Camões, IP opera nesta modalidade):

- Interlocação direta com o Governo guineense: os laços institucionais e diplomáticos com as autoridades governamentais e o poder negocial da Embaixada ajudaram a desbloquear e agilizar alguns processos. Neste âmbito, cabe ressaltar o apoio da

³² *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014) - Final Report*, DG DEVCO, Comissão Europeia (2016)

Embaixada para o desalfandegamento de mercadorias; a emissão de visto para o mecânico receber formação em Espanha; e a mediação com o Ministério de Educação para a certificação do CEFA;

- Presença institucional: o Camões, IP enquanto entidade pública, cujo braço operativo no país atua por via da representação diplomática de Portugal, oferece garantias valiosas em termos de presença e prioridade dada ao país em termos de cooperação internacional, na medida em que a GB faz parte dos países preferenciais da Cooperação Portuguesa a manter nos próximos anos;
- Maior capacidade para cofinanciar (tendo sido inclusivamente aprovado um montante adicional ao orçamento para suprir os custos relacionados com a extensão do projeto no último ano);
- Conhecimento do contexto e capacidade técnica: o projeto contou com uma equipa de coordenação qualificada, com experiência do terreno e do sector. A qualidade técnica e humana da equipa foi altamente valorizada pelos/as beneficiários/as e entidades parceiras entrevistadas;
- Apoio da sede: como a gestão administrativa e burocrática recai sobre sede do Camões, IP, a equipa técnica no terreno pode focar-se na implementação técnica das atividades e na gestão operacional do projeto.

Em termos de visibilidade e prestígio para a Cooperação Portuguesa, esta modalidade permite ainda reforçar o posicionamento político do Governo português enquanto parceiro de cooperação num país prioritário como é a Guiné-Bissau. Para a União Europeia, esta modalidade representa também algumas vantagens na medida em que 1) a Cooperação Portuguesa possui um conhecimento profundo do contexto e tem nos seus quadros técnicos com inquestionável competência técnica e experiência no país, e 2) permite assegurar à DUE níveis de cofinanciamento dos projetos superiores aos que tradicionalmente uma ONGD poderia assegurar.

Constatação 19

A modalidade de gestão indireta não gerou benefícios adicionais para a execução do projeto em termos de eficácia ou eficiência, contudo houve algumas vantagens operacionais decorrentes da implantação nacional do Camões, IP e da sua eficaz articulação com a Embaixada de Portugal no país.

Lição aprendida 2 – Articulação com Embaixada

A estreita colaboração da UGP com a Embaixada de Portugal foi estratégica, do ponto de vista operacional, para apoiar a desbloquear e agilizar alguns processos junto de autoridades governamentais guineenses.

Questão 14

Qual o contributo deste projeto no alcance dos objetivos de desenvolvimento do país com os quais a UE se comprometeu?

O PAIDR, como referido anteriormente, está plenamente alinhado com as principais prioridades estratégicas nacionais, entre as quais se incluem os objetivos de desenvolvimento do país com os quais a UE se comprometeu através do Programa Indicativo Nacional (PIN) do 11º FED (2014 - 2020). Considerando os resultados alcançados pelo projeto e o cumprimento do Objetivo Específico, nomeadamente no que à intensificação da produção agrícola diz respeito, pode concluir-se que o projeto contribuiu de forma direta e significativa para as prioridades do Programa *Terra Ranka* (ver Questão 4 para mais detalhe) cujo apoio à sua concretização é o Objetivo 2 do PIN.

Por meio da concretização do R1, nomeadamente através da criação e formalização das associações locais de produtores, da criação da Rede ACTIVA, a capacitação dos produtores e a introdução da mecanização de forma eficaz no apoio à modernização do sector da agricultura nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali, o projeto dá também um contributo significativo para o Objetivo 3 do PIN, que estipula a importância de apoiar o desenvolvimento socioeconómico inclusivo do país.

Estes benefícios, juntamente com a criação do CEFA, são também fundamentais para que a UE cumpra com o objetivo de promover o crescimento socioeconómico sustentável e inclusivo nas zonas rurais, de uma forma consistente com o plano estratégico e operacional do Governo, desenvolvendo plenamente o potencial agrícola do país, através da intensificação e valorização da produção agrícola, e no apoio ao sector do arroz, à formação profissional e à redução da insegurança alimentar e nutricional.

Por fim, os resultados do projeto contribuem de forma direta e inequívoca para as prioridades do AGIR (Aliança Global para a Iniciativa Resiliência), aliança internacional que reúne governos, organizações regionais, doadores e sociedade civil, com o objetivo de ajudar os países do Sahel e África Ocidental a criar resiliência às recorrentes crises alimentares e nutricionais que afetam os países. Em particular, os resultados alcançados pelo projeto contribuem para as linhas prioritárias 2 – apoio aos sectores produtivos, 3 – capacitação das organizações de agricultores e estruturas de apoio à produção, e 5 – desenvolvimento da criação de empregos e atividades geradoras de rendimento (*vide* Tabela 3).

Constatação 20

Os resultados alcançados pelo projeto estão perfeitamente alinhados com as prioridades e compromissos assumidos pela UE em matéria de desenvolvimento, contribuindo de forma direta para os objetivos 2 e 3 do PIN, e para várias linhas prioritárias da Aliança Global para a Iniciativa Resiliência.

Questão 15

Em que medida o projeto assegurou uma articulação eficaz com os outros Eixos do Programa ACTIVA para potenciar o contributo do projeto para os objetivos de desenvolvimento do país?

A Convenção de Financiamento para o Programa UE-ACTIVA previa a constituição de um Comité de Pilotagem liderado pela DUE³³. As reuniões deste Comité deveriam ter lugar pelo menos uma vez por trimestre e nele participar as entidades implementadoras dos três Eixos do programa, bem como representantes dos ministérios da tutela (Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ministério da Educação e Ministério das Infraestruturas) e de organizações internacionais e da sociedade civil (a título de observadoras).

O Comité de Pilotagem seria o órgão de supervisão e orientação estratégica do Programa UE-ACTIVA, devendo acompanhar o progresso da implementação das várias componentes, aprovar os planos de atividades e facilitar as sinergias e coordenação entre os três Eixos, de modo que as atividades e resultados alcançados respondessem aos objetivos globais do Programa.

Além deste Comité, no arranque do Eixo 3 previu-se a realização de comités de pilotagem específicos para articulação com o Eixo 1 (semestrais) e comités regionais (trimestrais). A articulação entre os diversos Eixos do Programa e o envolvimento das autoridades guineenses parecia, pois, ser fundamental para a UE e para os parceiros de implementação do Programa. No entanto, estes encontros não aconteceram de forma regular tendo havido apenas 2 reuniões do Comité de Pilotagem ao longo de todo o projeto, reuniões pontuais de coordenação entre a UGP e a equipa técnica do Instituto Marquês de Valle Flôr (como por exemplo para definir a localização do mercado na região de Bafatá) e os Comités de Pilotagem regionais. Estes encontros não foram, contudo, coordenados ou facilitados pela DUE (que foi interpelada nesse sentido pelo Camões, IP sem êxito). Uma das razões apontadas para a dificuldade de coordenação tem a ver com o desfasamento de calendários entre os três Eixos.

Ainda assim, e apesar de existir uma comunicação mais próxima com o IMVF, não existiram ações conjuntas entre as duas intervenções. O Eixo 1 tinha como objetivo específico promover a melhoria da governação territorial nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali, e foi coordenado pelo IMVF em parceria com a RESSAN-GB (Rede da Sociedade Civil para a Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional da Guiné-Bissau), e em colaboração com as autoridades sectoriais (Ministério de Agricultura) e locais. O período de implementação decorreu entre julho de 2015 e setembro de 2019. O facto de ter iniciado depois, permitiu, no entanto, à equipa do PAIDR utilizar parte do trabalho de diagnóstico já desenvolvido pelo Eixo 1 para selecionar as tabancas de intervenção (em particular os Diagnósticos, o Zonamento e os Planos de Desenvolvimento Agrícola Regionais das três regiões). Durante a fase de seleção das comunidades, realizaram-se algumas reuniões de coordenação com as equipas do IMVF e do PADES, mas estas não foram constantes ao longo do projeto.

³³ Convenção de Financiamento GW/FED/024-967 assinada com o Governo guineense em fevereiro de 2015 (capítulo 2.9 – estrutura organizacional e responsabilidades)

A ausência de sinergias com estas e outras intervenções complementares ou similares - como é o caso do *landa Guiné Arrus* - é notória e pode ter significado, por um lado, riscos de duplicação e por outro, perdas em termos de eficiência e escala (contudo, cabe mencionar, que apesar de realizadas entrevistas a representantes do PADES e do *landa Guiné Arrus*, a EA não teve acesso aos documentos de desenho destes projetos para poder realizar uma análise mais detalhada dos mesmos e mapear as áreas de sobreposição ou sinergias que poderiam ter sido exploradas).

Particularmente sobre a articulação com o Eixo 1, a título de exemplo, parte da sua intervenção incidiu na reabilitação de bolanhas através da distribuição de tubos de drenagem em PVC para controlar adequadamente os níveis de água e instalação de canais de irrigação em betão. As infraestruturas hidroagrícolas são consideradas essenciais para melhorar as condições dos terrenos, aumentar a produção e reduzir os custos de produção e as perdas, o que se complementa com a estratégia de mecanização do Eixo 3. A coordenação entre os dois eixos a este nível foi, de alguma forma, assegurada, mas o levantamento feito pelo Eixo 1 acabou por beneficiar apenas 3 das comunidades beneficiárias do Eixo 3 e a reabilitação de apenas 2 bolanhas.

Além do apoio técnico e financeiro a projetos comunitários para reabilitação de bolanhas prestado pelo Eixo 1, há outras atividades no âmbito das quais poderia ter sido promovida maior sinergia, tais como:

- Formulação dos PDAR (Planos de Desenvolvimento Agrícola Regionais): teria sido interessante envolver as associações beneficiárias do Eixo 3 (mais tarde integrantes da Rede ACTIVA) e o próprio CEFA, enquanto atores do sector agrícola das regiões-alvo, no processo de formulação dos PDAR. Isto não foi possível porque o Eixo 1 iniciou antes, mas teria sido vantajoso promover o conhecimento e apropriação dos PDAR por parte das Associações *a posteriori* de tal modo que elas pudessem não só apoiar a sua divulgação, mas também acompanhar e advogar pela respetiva implementação;
- Promoção da gestão comunitária das infraestruturas financiadas pelo Eixo 1: teria sido interessante comparar abordagens sobre os mecanismos adotados para a gestão coletiva de recursos outorgados pelos dois projetos, promovendo assim maior coerência de critérios e acautelando a gestão de expectativas por parte dos/as beneficiários/as e autoridades (inclusivamente a Rede ACTIVA poderia servir os dois projetos);
- Formação agrícola: tal como o Eixo 3, também o Eixo 1 tinha uma forte componente formativa dirigida a agricultores/as e tutorias em gestão a organizações de produtores. Poderá ter-se perdido uma oportunidade de poupar recursos e capitalizar conhecimento e experiência, organizando intercâmbios e ações de formação conjuntas e envolvendo mais ativamente o CEFA como centro de conhecimento e prestador de serviços.

Constatação 21

Embora unidos por um QL comum e comprometidos com a melhoria sustentável das condições económicas e sociais das populações de Bafatá, Quinara e Tombali, os três Eixos do Programa UE-ACTIVA foram executados de forma autónoma, com escassa partilha de informações e quase nula articulação entre si ou outras intervenções similares e complementares.

Constatação 22

O papel da DUE de convocar, facilitar e promover sinergias entre os parceiros de implementação poderia ter sido desempenhado de forma mais eficaz, permitindo que a coordenação entre estes tivesse sido mais regular e estruturada, e beneficiado de uma visão conjunta para potenciar os resultados e contribuir assim de forma mais estratégica para os objetivos de desenvolvimento do país.

7. Conclusões

Tendo por base as respostas às questões de avaliação e as constatações produzidas, sistematizam-se abaixo as principais conclusões da avaliação.

Relevância

Conclusão 1. Os objetivos e resultados do Projeto de Apoio Integrado ao Desenvolvimento Rural (PAIDR) – Eixo 3 do Programa UE-ACTIVA foram e continuarão a ser relevantes para apoiar a Guiné-Bissau a progredir em direção às prioridades estratégicas nacionais para o sector agrícola.

O desenho do projeto PAIDR, incluindo os seus objetivos e resultados esperados, bem como as estratégias de intervenção implementadas, são de grande relevância para a Guiné-Bissau, e em particular as regiões de Bafatá, Quinara e Tombali, estando perfeitamente alinhados com os objetivos nacionais de modernização do sector agrícola, aumento da produção e da produtividade, e combate à insegurança alimentar.

Conclusão 2. Os resultados alcançados pelo projeto são relevantes e contribuem de forma direta para os compromissos assumidos pela UE em matéria de desenvolvimento da Guiné-Bissau.

Os resultados alcançados pelo projeto em matéria de modernização da produção agrícola, intensificação e valorização da produção agrícola, apoio ao desenvolvimento do sector do arroz e da formação profissional no país, são muito relevantes e contribuem de forma direta para os objetivos 2 e 3 do PIN, para o objetivo definido para a intervenção da UE de promover o crescimento socioeconómico sustentável e inclusivo nas zonas rurais, e para várias linhas prioritárias da Aliança Global para a Iniciativa Resiliência.

Coerência

Conclusão 3. Embora o desenho do projeto seja genericamente coerente com os problemas de partida, com a realidade do contexto e as necessidades dos públicos-alvo, a formulação dos resultados esperados e das atividades, bem como a execução poderiam ter sido mais adequadas e incluir uma sequência mais coerente face ao objetivo específico que se pretendia alcançar.

O desenho do projeto integrou respostas estratégicas aos principais problemas identificados no diagnóstico inicial de necessidades. Contudo, a formulação do Resultado 3, sob a forma de *output*, limitou a definição de uma cadeia de resultados e mudanças mais coerentes por forma a alcançar o objetivo específico. As mudanças introduzidas após a ROM permitiram melhorar o Quadro Lógico do projeto, no entanto, fruto da eliminação do Resultado 2, foram mantidas atividades que não concorrem para qualquer dos Resultados do desenho final do projeto.

Eficácia

Conclusão 4. O projeto atingiu parcialmente o Resultado Esperado 1, contribuindo para a intensificação e aumento da produção agrícola nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali. Os dados recolhidos pelo projeto não permitem aferir se o projeto permitiu aumentar a produtividade e os rendimentos dos beneficiários.

O projeto conseguiu, por meio da mecanização da produção agrícola, da formalização e capacitação das Associações de produtores e dos seus membros, aumentar a produção agrícola de cereais. Caso se mantenha esta dinâmica, as comunidades poderão vir a reduzir a sua dependência relativamente ao caju. Contudo, a ausência de dados quantitativos fiáveis e comprováveis, impossibilita a aferição das mudanças verificadas ao nível da produtividade e rendimentos gerados pela venda de produtos agrícolas.

Conclusão 5. A gestão do projeto foi eficaz no alcance da maioria das metas definidas no Quadro Lógico, mas os resultados alcançados foram limitados pelos atrasos significativos na fase de instalação e arranque das atividades, bem como por não ter sido implementada uma gestão baseada em resultados.

Apesar dos sucessos ao nível do alcance dos resultados esperados e objetivo específico, a morosidade no processo de instalação do projeto fez com que no primeiro ano da intervenção não tenham sido registados avanços significativos ao nível da execução das atividades, contribuindo para que tenha sido adiado o fim do projeto por duas vezes. Por outro lado, a gestão do projeto poderia ter contribuído para resultados mais significativos ao nível da alfabetização e da criação de condições de sustentabilidade para a Rede ACTIVA, caso tivesse sido implementada uma Gestão Baseada em Resultados de forma mais eficaz.

Eficiência

Conclusão 6. A inexistência de um sistema de M&A e recolha de dados devidamente estruturado, e implementado desde a fase inicial do projeto, impediu a aferição de mudanças definidas como estratégicas no desenho do projeto.

A ausência de um sistema de M&A robusto e orientado para o fornecimento de informações-chave sobre o desempenho do projeto, incluindo a ausência de indicadores para aferir o contributo do projeto para os objetivos transversais, impossibilitou a determinação de mudanças (e da sua extensão) ao nível da produtividade e dos rendimentos dos agricultores, bem como gerar evidências mais fiáveis sobre a eficácia, eficiência e impacto do projeto.

Sustentabilidade

Conclusão 7. A sustentabilidade da intervenção não foi assegurada através da definição de uma estratégia de saída, devidamente integrada e articulada e com envolvimento dos *stakeholders*.

Num cenário de potenciais ameaças contextuais externas, a definição de mecanismos isolados de sustentabilidade é insuficiente. Ao mesmo tempo, em atividades como o CEFA e a Rede ACTIVA, o pouco tempo de maturação e conseqüente impossibilidade de apoio e acompanhamento da UGP fragiliza a apropriação dos seus resultados e a possibilidade dos seus benefícios perdurarem após o término do projeto.

Valor acrescentado

Conclusão 8. A modalidade de gestão indireta implementada facilitou a articulação institucional com os parceiros do Governo e facilitou o processo de certificação do CEFA, no entanto, não há evidências de que esta modalidade tenha representado uma vantagem do ponto de vista da eficácia e eficiência da execução do projeto.

A modalidade de gestão indireta utilizada para a implementação do projeto permitiu uma melhor articulação com as contrapartes governamentais e, com o apoio da Embaixada de Portugal, foi possível assegurar em tempo útil a dupla certificação do CEFA. Contudo, não existem evidências de que a modalidade de gestão indireta tenha gerado vantagens em termos de eficácia e eficiência para a execução do projeto. Inclusive, os procedimentos internos do Camões, IP limitaram a eficiência da execução, em particular no primeiro ano de projeto.

Face ao exposto, é possível afirmar que o PAIDR foi um projeto **relevante** para a Guiné-Bissau, contribuindo para os objetivos nacionais de modernização do sector agrícola, aumento da produção e combate à insegurança alimentar, e para o cumprimento dos compromissos assumidos pela UE em matéria de desenvolvimento da Guiné-Bissau. Apesar da **coerência** do desenho do projeto com as necessidades de partida e o contexto, a formulação dos resultados esperados e das atividades, bem como a cadeia de mudanças em direção ao objetivo específico, poderiam ter sido melhor definidas. Do ponto de vista da **eficácia e eficiência**, o projeto contribuiu para a intensificação e aumento da produção agrícola nas três regiões de intervenção, embora os atrasos na fase de instalação tenham condicionado os resultados alcançados e a ausência de um sistema de M&A robusto e adequado impeçam a aferição de alguns dos resultados esperados. Finalmente, a modalidade de gestão indireta não representou mais-valias evidentes do ponto de vista da eficácia e eficiência do projeto, tendo a **sustentabilidade** dos seus resultados ficado por assegurar de forma mais concreta por meio de uma estratégia de saída devidamente estruturada.

8. Recomendações

Com base nos resultados e conclusões da avaliação, são apresentadas as recomendações, que se organizam por nível de urgência: em primeiro lugar aquelas cuja incorporação deve assumir caráter imediato, pelo nível de efeitos que pode gerar ou desperdiçar; em segundo, aquelas a que seria desejável atender em fase de desenho de novas intervenções. A implementação destas recomendações está ao alcance das várias partes interessadas, de acordo com as funções e responsabilidades de cada uma, pelo que importará levar ao conhecimento através de uma vigorosa ação de disseminação e acompanhamento por parte dos clientes da avaliação.

8.1 Recomendações de tipo Urgente

Recomendação 1. Investir esforços de aproximação no sentido de celebrar protocolos de cooperação entre o CEFA e o Ministério da Educação, a Direção Geral de Engenharia e Desenvolvimento Rural, e o Laboratório Nacional dos Solos, Água e Plantas, por forma a mitigar os desafios relacionados com o recrutamento e mobilização de professores qualificados para o CEFA, a resolução de problemas de maior complexidade na Oficina de Mecanização e a falta de reagentes no Laboratório de Biologia e Química. Estes protocolos devem objetivar o apoio na resolução dos problemas identificados em cada um dos serviços.

Recomendação 2. Ativar, logo que possível, as componentes do CEFA cujo funcionamento não se iniciou durante a vigência do projeto, como o Laboratório e os dormitórios para docentes e estudantes deslocados/as, permitindo a monitorização regular da qualidade e a fertilidade dos solos agrícolas (Laboratório) e a criação de melhores condições para atrair docentes e estudantes oriundos/as de outras zonas da Guiné-Bissau ou com menores recursos económicos (dormitórios).

Recomendação 3. Criar um mecanismo de acompanhamento (*follow-up*) dos/as alunos/as após a sua graduação, juntamente com um recurso de apoio e orientação para inserção na vida ativa, para permitir uma maior eficácia no cumprimento do propósito do CEFA, bem como a criação de melhores condições de inserção profissional dos/as estudantes e a consequente geração de evidências sobre os benefícios ou impactos do CEFA.

Recomendação 4. Formular um novo Plano de Negócios para o CEFA, realista, e que atenda aos riscos e condicionantes dos seus serviços e recursos (e respetivas estratégias de mitigação), por forma a assegurar o cumprimento dos objetivos definidos no protocolo celebrado com o Camões, IP. Só desta forma se poderão definir estratégias de intervenção adequadas para garantir a sua eficácia e sustentabilidade.

8.2 Recomendações para implementar no futuro, no desenho de novos projetos

Planeamento e programação

Recomendação 5. Priorizar a consolidação da Rede ACTIVA em futuras intervenções no sector agrícola na Guiné-Bissau, enquanto instrumento fundamental para a profissionalização, modernização e crescimento do sector nas regiões de Bafatá, Quinara e Tombali. É importante identificar as atuais lacunas com as Associações que integram a Rede e definir um plano de fortalecimento de capacidades e um modelo de acompanhamento ou mentoria pós-projeto, a implementar por via de um eventual novo projeto ou através de outros atores no terreno.

Recomendação 6. Envolver precocemente as entidades parceiras no desenho dos projetos, na identificação das necessidades e definição da estratégia de implementação, definindo desde essa fase os termos da sua participação futura na execução do projeto, incluindo papéis e responsabilidades de cada entidade.

Recomendação 7. Recuperar o Resultado 2 do PAIDR, integrando-o noutras iniciativas futuras através do desenvolvimento de uma estratégia de igualdade de género mais consistente, por forma a garantir que é dada uma resposta estruturada às necessidades de alfabetização e desenvolvimento de competências funcionais das mulheres, visando a criação de oportunidades que promovam a sua autonomia financeira e uma maior equidade de género no sector agrícola e nos meios rurais. É igualmente importante estabelecer mecanismos para continuar a acompanhar a participação das mulheres nas Associações, por forma a aferir de que forma esta participação se traduz numa efetiva alteração das relações de poder.

Recomendação 8. De acordo com a complexidade e dimensão dos projetos é recomendável incluir uma fase de instalação (*inception*) dos projetos com uma duração que permita um planeamento da implementação adequado e uma preparação atempada de todas as condições necessárias a uma execução eficaz e eficiente, incluindo a contratação de todos os membros da equipa de gestão do projeto e a definição dos acordos de parceria com todos os parceiros. Nesta etapa deverá igualmente assegurar-se que o projeto dispõe de todos os componentes técnicos necessários à sua implementação, incluindo estudos de viabilidade sempre que necessários.

Recomendação 9. Decidir a localização de equipamentos estratégicos para os projetos, para as comunidades beneficiárias e para o país, em função dos resultados de estudos prévios de viabilidade técnica e financeira, que permitam identificar os riscos, mas também as condições de eficácia, sustentabilidade e impacto.

Execução

Recomendação 10. Aplicar de forma mais efetiva os princípios subjacentes à eficácia da APD em iniciativas que contemplem diferentes eixos ou componentes a concorrer para um mesmo objetivo, nomeadamente no âmbito dos projetos e programas financiados pela UE, estimulando uma maior apropriação por parte das autoridades de governo, promovendo uma maior articulação e facilitando a criação de sinergias entre os atores de cooperação.

Recomendação 11. Garantir que o planeamento, desenho e incorporação de mecanismos de sustentabilidade, por meio de uma estratégia de saída ou plano de sustentabilidade, seja incorporado nos esforços de gestão regular da implementação do projeto e das suas atividades desde o início da intervenção. Por forma a garantir melhores condições de sustentabilidade dos resultados alcançados e das dinâmicas criadas pelos projetos, é fundamental que se defina, atempadamente e de forma participativa com os principais parceiros e *stakeholders*, uma estratégia de saída estruturada, com responsabilidades, prioridades e calendários definidos, incluindo o papel das entidades governamentais.

Monitorização e Avaliação

Recomendação 12. Incluir um sistema de M&A robusto e uma equipa com competência específica nessa função, de forma a assegurar uma implementação mais eficaz dos projetos, mas também para que a gestão possa ser mais coerente com os princípios da Gestão Baseada em Resultados (RBM). Deverá ainda ser criada uma linha de base para todos os indicadores de QL e desenvolvidos mecanismos para recolha e validação de dados quantitativos que sejam determinantes para aferir o alcance de todas as metas definidas.

9. Fontes de Informação

Documentação do projeto:

- União Europeia (fevereiro, 2015), *Convenção de Financiamento nº GW/FED/024-967* do Programa UE ACTIVA
- União Europeia e Camões, IP (dezembro, 2015), *Acordo de Delegação nº FED/2015/359-070* para implementação do PAIDR - Eixo 3 do Programa UE-ACTIVA e respetivas Adendas (junho, 2018 e janeiro, 2021)
- Camões, IP (fevereiro, 2019), *Protocolo com a Direção Geral de Alfabetização e Ensino Não Formal* e respetiva Adenda (fevereiro, 2021)
- Camões, IP (março, 2017), *Protocolo com a Caritas* e respetivas Adendas nº 1 (fevereiro, 2018) e nº 2 (abril, 2021)
- Delegação da União Europeia (abril, 2016), Ata nº 1; e (outubro, 2017) Ata nº 2 dos *Comités de Pilotagem do Programa UE-ACTIVA*
- CEsa-ISEG/Universidade de Lisboa (abril, 2016), *Relatório de Avaliação Externa do Projeto de Apoio à Intensificação da produção alimentar na Guiné-Bissau (PAIPA 2008-2013)*
- Relatórios Intercalares Internos (descritivos e financeiros) do PAIDR:
 - Camões, IP (fevereiro, 2017), 1º Relatório Intermédio
 - Camões, IP (março, 2017), 2º Relatório Intermédio
 - Camões, IP (outubro, 2018), 3º Relatório Intermédio
 - Camões, IP (outubro, 2019), 4º Relatório Intermédio
 - Camões, IP (abril, 2021), 5º Relatório Intermédio
- Relatórios de Auditoria Externa:
 - BDO (abril, 2017), 1º Relatório de Auditoria
 - BDO (julho, 2017), 2º Relatório de Auditoria
 - Salgueiro, Martins e Associado (abril, 2018), 3º Relatório de Auditoria
 - Oliveira, Reis e Associados (outubro, 2018), 4º Relatório de Auditoria (outubro, 2018)
 - Oliveira, Reis e Associados (outubro, 2018), 5º Relatório de Auditoria
 - BDO (abril, 2020) 6º Relatório de Auditoria
 - BDO (maio, 2021) 7º Relatório de Auditoria
- FERREIRA Diogo (novembro, 2017), *ROM Report*
- LOPES, Ildo Afonso, Direção de Serviço de Estatística Agrícola (março, 2020), *Relatório do Inquérito da Avaliação da Perceção dos Beneficiários das Ações do Projeto*
- LOPES, Ildo Afonso, Direção de Serviço de Estatística Agrícola (março, 2021), *Relatório do Inquérito da Avaliação da Perceção dos Beneficiários das Ações do Projeto*
- Caritas (novembro, 2019), *Plano de Negócios do Centro de Ensino e Formação Agrícola*
- Caritas (setembro, 2017), *Projeto Pedagógico do Centro de Ensino e Formação Agrícola*
- Caritas (novembro, 2018), *Plano de Formação Contínua do Centro de Ensino e Formação Agrícola para o Ano Letivo 2018/2019*
- Caritas (junho, 2020), *Plano de Formação Contínua do Centro de Ensino e Formação Agrícola para o Ano Letivo 2019/2020*
- Rede ACTIVA (s.d.), *Estatutos e Regulamento Interno*

Outras fontes bibliográficas consultadas:

- República da Guiné-Bissau (2015), *Plano Estratégico e Operacional 2015-2020 “Terra Ranka”*
- República da Guiné-Bissau, *Estratégia Nacional de Redução de Pobreza (DENARP II – 2011-2015)*
- República da Guiné-Bissau, *Planos Nacionais de Investimento Agrícola (PNIA I 2010-2105 e PNIA II 2015-2020)*
- Camões, IP (2014), *Programa Estratégico de Cooperação Portuguesa para a Guiné-Bissau (PEC 2015-2020)*
- União Europeia (2015), *Plano Indicativo Nacional para a Guiné-Bissau - 11º FED (2014-2020)*
- Banco Mundial (2016), *Systemic Country Diagnosis, Turning Challenges into Opportunities for Poverty Reduction and Inclusive Growth*
- FAO e Comissão da União Africana (2018), *Sustainable Agricultural Mechanization: a framework for Africa* (Quadro para uma Mecanização Agrícola Sustentável em África (SAMA))
- PNUD (2020), *Relatório de Desenvolvimento Humano*
- Comissão Europeia, DG DEVCO (2016), *Evaluation of the EU aid delivery mechanism of delegated cooperation (2007-2014) - Final Report*
- Camões IP (2017), *Manual de Gestão de Projetos de Cooperação*

10. Lista de Anexos

- I. Termos de Referência
- II. Proposta Metodológica
- III. Matriz de Avaliação
- IV. Resumo dos resultados esperados e principais ações do projeto
- V. Plano de trabalho de campo
- VI. Guiões de Entrevistas
- VII. Lista de pessoas entrevistadas

