

ESTUDO DE AVALIAÇÃO-COOPERAÇÃO UE/PALOP&TL

Contrato N° 2012/299523

RELATÓRIO FINAL

Preparado por
José DE LUCENA

Dezembro de 2012



Este relatório foi preparado mediante assistência financeira da Comissão Europeia. As opiniões expressas são as dos consultores e, de nenhuma maneira, reflectem opiniões oficiais da União Europeia

AGRADECIMENTO

A realização deste estudo não teria sido possível sem o dedicado contributo das diferentes Entidades e pessoas que nele participaram, ao longo de sucessivas etapas, muito em especial no que respeita às entrevistas concretizadas e aos comentários recebidos sobre a versão provisória do relatório final. O nosso agradecimento, a todos extensivo, na pessoa de Isabelle Arrault pela coordenação do apoio que em permanência nos foi facultado pelas DEVCO e EEAS

ADVERTÊNCIA

O presente documento é uma tradução para Português de um original escrito em Inglês. Apesar dos cuidados de tradução e revisão, poderão existir discrepâncias em termos de terminologia ou sintaxe em algumas partes do texto pelo que se recomenda a consulta da versão original, cujo conteúdo autêntico prevalece sobre o presente. Não se procedeu à tradução de alguns anexos ou de parte destes, quer pelo respeito das formulações originais quanto a peças ou segmentos reproduzidos quer por a informação aí contida ser de compreensão óbvia.

Abreviaturas e acrónimos.....	6
Sumário Executivo.....	8
1. Introdução.....	11
1.1 Âmbito, objecto e propósito do estudo	11
1.2 Contexto Conceptual e operacional	11
1.3 Enquadramento contractual	12
2. Metodologia	13
2.1 Enquadramento Técnico	13
2.2 Acesso às fontes. Qualidade da Informação.....	13
2.3 Desempenho e realizações	14
2.4 Constrangimentos e insuficiências	15
3. Constatções.....	17
3.1 Visão de cooperação e diálogo político.....	17
3.2 Ciclos e modelos de cooperação: estratégias globais e Actores.....	18
3.3 Questões em sede de pré-Implementação	21
3.4 Gestão do Programa, coordenação e visibilidade.....	24
3.5 Implementação, monitoria e avaliação dos Projectos	28
3.6 Apropriação, multiplicação e partilha de resultados.....	31
3.7 Sucessos e deficiências (síntese)	32
3.8 Indentificação de domínios para aperfeiçoamento	35
4. CONCLUSÕES	38
4.1 Questões de Avaliação respondidas	38
4.2 Avaliação do processo de cooperação global segundo os critérios DAC	38
4.3 Avaliação dos ciclos do Programa segundo os critérios DAC	39
4.4 Apresentação por <i>cluster</i>	41
4.5 Conclusões prioritárias	43
5. Recomendações.....	45
5.1 Apresentação por cluster.....	45
5.2 Recomendações prioritárias.....	47
5.3 Articulação com as Conclusões	49
5.4 Condições para a Implementação das Recomendações.....	49
5.5 Contributos adicionais	50

Abreviaturas e acrónimos

AI	Avaliação Intercalar (mesmo que MTR)
ANE	Actor(es) não Estatais
AT	Assistência(tente) Técnica(o) (mesmo que TA)
CE	Comissão Europeia
Cont	Contabilista (nos orçamentos-programa)
CP	Conclusões prioritárias (neste estudo)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DCD	Direcção da Cooperação para Desenvolvimento (da OCDE)
DEVCO	Direcção Geral para o Desenvolvimento e Cooperação (da CE)
EEAS	Serviço Europeu para a Acção Externa
EUDel	Delegação(ões) da União Europeia (mesmo que DUE)
FA	Ficha de Acção (para um projecto, mesmo que AF)
FCT	Facilidade de Cooperação Técnica
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento (mesmo que EDF)
GAQ	Grupo de Apoio à Qualidade (dentro da EUROPEAID)
GCP	Gestão do Ciclo de Projecto
GF	Gestor de Fundos (nos orçamentos-programa)
GON	Gabinete do Ordenador Nacional (mesmo que NAO Office)
IF	Identification Fiche (for a project, same as FI, PIF or PIF)
IG	Iniciativa para a Governação (mesmo que GI)
ILO	International Labour Organisation
INE	Instituto Nacional de Estatística
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
MoU	Protocolo de Entendimento (mesmo que Memorandum of Understanding)
NAO	National Authorising Officer (for the EDF)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (idem OEDC)
OMS	Organização Mundial de Saúde (mesmo que WHO)
ON	Ordenador Nacional (do FED)
ONC	Ordenador Nacional Coordenador
OND	Ordenador Nacional Delegado
OR	Ordenador Regional (do EDF)
OSC	Organização(ões) da Sociedade Civil
PAA	Plano de Acção Anual
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PALOP&TL	PALOP e Timor Leste
PIN	Programa Indicativo Nacional (mesmo que NIP)
PIR	Programa Indicativo Regional (mesmo que RIP)
PIR 1, PIR 2	PIRs relativos aos 1º e 2º ciclos do Programa
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (mesmo que UNDP)

QA	Questões de Avaliação
ROM	Monitorização por Resultados
RP	Recomendações prioritárias (neste estudo)
TdR	Termos de Referência (mesmo que ToR)
TIC	Tecnologias da Comunicação e Informação (mesmo que ICT)
TL	Timor Leste
UE	União Europeia
UGP	Unidade de Gestão de Programa

Sumário Executivo

A União Europeia e os seus países Parceiros em África, que usam o Português como língua oficial (PALOP) completaram em 2012 vinte anos consecutivos de uma acção de cooperação continua e estruturada. Os cinco membros do grupo (designados por PALOP) são Angola, Cabo Verde, Guiné - Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe. Estes países têm uma longa tradição de contactos e de intercâmbios mútuos anterior à sua integração no Grupo ACP em 1985. Timor Leste, que tem mantido fortes laços políticos e históricos com os PALOP, aderiu ao agrupamentos ACP e PALOP em 2007 (tendo o último daqueles passado a ser designado por PALOP-TL ou PALOP&TL). Todos os Estados do grupo PALOP&TL, são, em conjunto com Portugal e o Brasil, membros de pleno direito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), uma organização Internacional que representa e defende interesses comuns daqueles Estados.

A acção de cooperação tem vindo a ser suportada no âmbito de sucessivos quadros financeiros (7^o ao 10^o. FED. O grupo PALOP&TL não tem personalidade jurídica autónoma, não havendo por conseguinte uma estrutura de gestão permanente ou Secretariado Executivo fora da estrutura da CPLP. Desde 2006 que o Ordenador Nacional do FED de Moçambique tem, por mandato de todos os ONS, a responsabilidade de coordenar a cooperação com a UE (adoptando assim a designação de ONC-Ordenador Nacional Coordenador). O grupo PALOP&TL e a UE realizam reuniões de coordenação técnica e, anualmente, uma reunião ministerial a nível dos ONS.

O presente estudo tem por objecto disponibilizar, num documento simples e sintético, uma avaliação global e independente das realizações e insuficiências até ao presente, por forma a facultar uma base de referência sólida para as consultas a desenvolver no âmbito da renovação da acção de cooperação.

A metodologia usada neste trabalho reflecte a sua natureza de *abordagem documental* tendo comportado, a par da consulta exploratória de abundante documentação, a audição de um total de 34 Interlocutores (13 entrevistas pessoais, em Bruxelas e Lisboa e 21 consultas por telefone ou *skype*). O estudo foi realizado por um único Especialista, indicado por um consórcio liderado pela empresa belga IBF International Consulting e teve lugar entre meados de Setembro e meados de Dezembro de 2012. A interlocução e apoio por parte da UE processaram-se através da Unidade E2 da Direcção Geral EUROPEAID da CE. Tal como prescrito nos TdR os trabalhos técnicos desenvolveram-se com enquadramento na *metodologia genérica de avaliação para a acção externa* da UE. A respectiva componente analítica, que envolveu a formulação e as respostas a 10 Questões de Avaliação (através de 27 Critérios de Julgamento), utilizou os 5 macro critérios da OCDE-DAC.

As **constatações** são apresentadas segundo as seguintes rúbricas: (i) visão de cooperação e diálogo político; (ii) ciclos de programa: modelos, estratégias e Actores; (iii) Questões em sede de pré-implantação (iv) gestão, coordenação e visibilidade; (iv) partilha de resultados, multiplicação e apropriação.

As **conclusões** prioritárias podem ser resumidas conforme seguidamente se apresenta (versão mais detalhada no capítulo 4.5.):

CP1-A qualidade do diálogo político no quadro do Programa é boa e reconhecida como tal. Os níveis de entendimento mútuo e de solidariedade ressaltam como factor diferenciador ao longo do percurso de cooperação já concretizado. Não obstante algumas debilidades foram detectadas, no respeitante ao processo de tradução dos desígnios políticos em medidas operacionais caracterizáveis por um indiscutível e bem identificado *valor acrescentado PALOP&TL*. Tais debilidades têm a ver com o conjunto de procedimentos (incluindo a definição de critérios) utilizados na determinação inicial e eventual revisão, ao nível global de Programa: das áreas de concentração, do quadro definidor dos projectos e suas componentes, da atribuição global de recursos, das modalidades e parcerias de implementação, do processo de responsabilização mútua e da visibilidade externa.

CP2-A acção de cooperação, passada e em curso, baseada em projectos, foi fonte de importantes realizações em sectores como Saúde, Educação, Estatísticas, Justiça, Cultura, Administração Pública, Processo eleitoral, etc...No entanto diagnosticaram-se também necessidades claras de aperfeiçoamento ou reforma ao longo da totalidade do processo de identificação, formulação e financiamento de cada projecto. As oportunidades de melhoria enquadram-se no diálogo técnico no seio da parceria e respeitam ao reforço do desempenho global do Programa em domínios como: sinergias, multiplicação, desígnios transversais e integração. Todos estes aspectos têm uma relação directa com a escolha das parcerias de implementação e dos instrumentos e processos de gestão a utilizar.

CP3-A eficiência dos mecanismos de implementação tem sido problemática desde sempre mas é reconhecida a sua melhoria a partir da adopção de uma função central de coordenação baseada em Moçambique (ON e Delegação da UE). A introdução urgente de melhorias significativas naqueles instrumentos é condição necessária para redução (ou eliminação) no futuro de custos de operação, de atrasos, de incidentes e de disfunções em geral.

CP4-Verifica-se que existem/persistem estrangulamentos ameaçando seriamente os projectos no quadro do 10º FED (IG) que ainda se não encontram operativos.

As **recomendações** prioritárias são as seguintes:

RP1-Que se proceda a consultas urgentes entre a UE e os países Parceiros, tendo por objecto o desempenho conjunto das tarefas básicas respeitantes à Programação dos apoios do 11º FED. O correspondente diálogo deve ter lugar à luz de importantes reformas a introduzir no mecanismo de cooperação, em resultado de lições aprendidas ao longo dos passados ciclos de Programa. De entre essas reformas importará desenvolver um novo conceito de parceria baseado na adopção combinada: de um instrumento de financiamento *tipo PIR*, com uma linha orçamental FED própria; de uma UGP de cariz executivo a nível central e de uma estrutura deliberativa de alto nível. Assim se conseguiriam alcançar ganhos: (i) no alinhamento e convergência, em termos globais; (ii) na utilidade e impacto em termos dos beneficiários finais; (iii) no grau de apropriação pelos países Parceiros; (iv) nos custos de disponibilização/transacção em geral. O resultado do processo de consultas mútuas, a conduzir com enquadramento político e técnico adequados, deverá ser plasmado num MoU/MdE e num documento de Linhas de Orientação.

RP2-Que sejam facilitadas e devidamente apoiadas melhorias substanciais no processo de identificação, formulação e financiamento dos diferentes projectos, através da introdução de orientações claras e precisas e de instrumentos-padrão de uso obrigatório, em domínios como: (i) valor-acrescentado (incluindo modalidades de resposta conjuntas inter-Países e sinergias inter-Projectos); (ii) integração externa (complementaridades aos níveis PIN, PIR e Doador); (iii) valorização e exploração de activos técnicos em carteira, resultantes de anteriores projectos; (iv)

iniciativas de multiplicação e outras medidas alinhadas com prioridades das partes intervenientes; (v) novas modalidades e soluções de parceria (incluindo modelos de *geometria variável* e a participação de novos Actores); (vi) modalidades de gestão e uso de subvenções; (vii) qualidade no desenho de projecto e nos documentos de suporte à obtenção de financiamento. As modificações a introduzir deverão estar devidamente descritas em documento orientador ou Manual e deverão, também, ser objecto de Seminários internos a realizar periodicamente no âmbito do reforço de apropriação.

RP3-Que sejam induzidas reformas básicas na estrutura de gestão e coordenação actualmente existente, tendo por objectivo a melhoria da capacidade de resposta e conseqüentemente a qualidade de desempenho do Programa. Em convergência com a recomendação respeitante à adopção de uma abordagem *tipo PIR*, as alterações preconizadas deverão traduzir-se em que determinadas funções passem a ser conduzidas de forma mais unificada, o que implica designadamente: (i) redistribuição de competências e responsabilidades, com a concentração das funções operacionais em um único OND; (ii) pessoal em dedicação exclusiva e/ou em agrupamento funcional, por oposição ao exercício de funções em tempo parcial ou em acumulação de serviço; (iii) recurso alargado a procedimentos e suportes padronizados, baseados nas modernas TIC a par do uso frequente de comunicações a distância.

RP4-Que se desencadeiem intervenções imediatas e se proceda ao respectivo seguimento, no que respeita à pronta resolução dos estrangulamentos que ameaçam os projectos do ciclo IG/10º FED ainda não operacionalizados.

A avaliação global pode ser sumariada do seguinte modo: a acção de cooperação caracteriza-se, até ao presente, por resultados reconhecidamente importantes: a nível político mas também no que respeita a realizações com impacto específico em diferentes áreas sectoriais. Não obstante são necessárias reformas globais significativas, com incidência em especial nos domínios da eficiência, da utilidade/impacto e da sustentabilidade.

São necessárias medidas correctivas urgentes para que um razoável nível global de desempenho possa ser alcançado, no quadro do ciclo de cooperação actualmente em curso. Medidas inovadoras, no curto prazo, são igualmente necessárias para que o próximo ciclo de cooperação se possa desenvolver de modo mais assertivo. Todas estas medidas dependem, de forma crucial, de um conjunto de decisões devidamente fundamentadas, a tomar por todas as partes interessadas a prazo muito curto, antes e durante o próximo encontro plenário da parceria do Programa.

1. INTRODUÇÃO

1.1 Âmbito, objecto e propósito do estudo

A União Europeia (UE) e os seus Parceiros de Desenvolvimento em África que usam o Português como língua oficial (PALOP) completaram em 2012 vinte anos consecutivos de uma cooperação contínua e estruturada, apoiada sob sucessivos quadros financeiros (do 7º ao 10º FED), tendo Timor Leste aderido ao grupo em 2007. O diálogo político que desde então se vem mantendo baseia-se no reconhecimento de vantagens mútuas e na vontade de progressivamente reforçar a parceria existente. A esta luz foi decidido proceder a um balanço global do caminho já percorrido conjuntamente, a par da análise prospectiva da construção de um novo ciclo de cooperação sob o quadro financeiro do 11º. FED (2014-2020).

Considerou-se adequado disponibilizar, num documento único e de cariz sintético, uma avaliação independente e multifacetada sobre os resultados alcançados e as dificuldades experimentadas, susceptível de constituir uma base instrumental sólida para as consultas que conduzam à celebração de novo acordo de cooperação. Esse estudo, a disponibilizar a prazo curto, deveria ser desenvolvido com base em lições aprendidas, compilando pontos de vista relevantes dos Actores-chave envolvidos no processo de cooperação a par de informação devidamente seleccionada e tratada, recolhida em fontes idóneas e que reflecta a realidade ao longo do período em apreço.

O estudo deve cobrir os sucessivos ciclos do Programa de Cooperação e ilustrar os pontos fortes e fracos relevantes, sob uma adequada combinação de perspectivas de ordem conceptual, política e operacional. O **Anexo A** do presente relatório regista os objectivos do estudo, tal como descritos nos respectivos TdR, os quais também especificam *inter alia*: (i) a natureza breve e essencialmente **qualitativa** da avaliação, (ii) a relevância particular da dimensão **conceptual e política** da cooperação, e as respectivas **mais-valias**; (iii) a necessidade de discutir a possível **extensão** da parceria a outros Actores, incluindo a CPLP e o Brasil.

Entendeu-se que o estudo deverá contribuir para: **(a)** reforçar o diálogo político a todos os níveis, com o objectivo de avaliar e confirmar a pertinência da actual cooperação multi-países e simultaneamente conduzir à identificação de reformas conceptuais e programáticas com impacto significativo sobre a utilidade e sustentabilidade do Programa; **(b)** a identificação de áreas para a introdução de aperfeiçoamentos, a nível operacional, por forma a implementar medidas correctivas, de curto e longo prazos, conducentes ao incremento da eficácia das Actividades e da eficiência dos recursos a estas consignados.

1.2 Contexto Conceptual e operacional

Os cinco membros dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique e São Tomé e Príncipe), ou PALOP, têm uma longa tradição de contactos e permutas mútuas, mesmo antes da integração no Grupo ACP em 1985. As reuniões entre os respectivos Chefes de Estado acentuaram em permanência a importância da integração a dois níveis: nas respectivas Regiões de proximidade geográfica (Cabo Verde e Guiné-Bissau alinhados com a Francofonia e Moçambique com a Commonwealth) e enquanto grupo identitário com uma especificidade própria, designadamente através do Programa PALOP iniciado em 1992.

Timor Leste, que manteve fortes laços históricos e políticos com os PALOP, aderiu ao Grupo ACP e ao Grupo PALOP em 2007 (este mais tarde re-designado como PALOP-TL ou PALOP&TL). Em paralelo com a participação individual em Organizações Africanas subcontinentais políticas e económicas (Timor Leste nas Organizações do Pacífico), todos os Estados PALOP&TL são, com Portugal e o Brasil, membros de pleno direito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), uma Organização Internacional que representa e defende interesses comuns daqueles Estados.

A cooperação UE/PALOP&TL tem sido financiada no âmbito do FED, segundo diferentes mecanismos ao longo do tempo: (i) através de PIR-Programas Indicativos Regionais, sob o 7º FED (PIR PALOP I) e sob os 8º e 9º FED (PIR PALOP II); (ii) através de um fundo comum extraído dos PINs dos Países Membros do Grupo PALOP sob o 10º FED: Iniciativa de Governação da UE (onde cada país membro contribuiu com uma percentagem igual (aproximadamente 4%) do seu respectivo PIN, previamente incrementado em igual valor, no âmbito de um Compromisso de Boa Governação firmado com a UE.

O Grupo PALOP&TL não tem personalidade jurídica enquanto tal e não existe uma estrutura de gestão permanente nem um secretariado executivo fora da estrutura CPLP. Desde 2006 o Ordenador Nacional do FED de Moçambique tem a responsabilidade de Coordenação e ligação com a UE, por mandato de todos os Ordenadores Nacionais (sob a designação de ONC-Ordenador Nacional Coordenador). O Grupo PALOP&TL e a UE mantêm reuniões de coordenação técnica e uma reunião ministerial anual (ao nível dos ONs).

Do ponto de vista da coordenação e gestão (aspectos técnicos, financeiros e administrativos), todos os projectos têm uma estrutura semelhante: (a) um ON como *chef de file*; (b) um Comité de Direcção/Coordenação; (c) uma UGP-Unidade de Gestão do Projecto; (d) Pontos Focais nos Ministérios parceiros ou noutras instituições nacionais, em cada um dos outros países; (e) Assistência Técnica, com um ou mais Agentes. Dentro de um quadro uniforme de *abordagem por projecto* a modalidade de implementação prevalecente é a de gestão Descentralizada Indirecta (pública ou privada). No entanto, alguns projectos recentes foram/são geridos total ou parcialmente sob Gestão Conjunta com Organizações Internacionais (OMS, PNUD) e também, quando aplicável, através de co-financiamentos paralelos (caso do IPAD-Portugal).

1.3 Enquadramento contractual

O presente estudo foi executado no âmbito de um contrato de serviços entre a UE e um Consórcio liderado pela empresa belga IBF International Consulting, no âmbito do contrato-quadro COM 2011-Lote 1. Os TdR especificam 45 dias de trabalho efectivo (para um único Especialista Sénior), durante um período que decorreu entre o meio de Setembro o meio de Dezembro de 2012. Os TdR descrevem também o quadro metodológico (perfil de abordagem documental) e o modo de apresentação dos relatórios.

O Consorcio apresentou, junto com a sua proposta de concurso, um *Plano de Trabalhos* e uma *Metodologia*. Foi presente à UE um Relatório Inicial, após uma sessão de apresentação, que balizou o início do estudo (a 10 de Setembro de 2012). O presente documento (limitado pelos TdR a 30 páginas + anexos) é a versão definitiva do **Relatório Final** (submetido em Português e Inglês, simultaneamente), preparada após a recepção e discussão, em Novembro de 2012, de comentários produzidos pelas partes envolvidas, sobre versão provisória circulada.

Os detalhes respeitantes à condução do estudo estão descritos nos capítulos 2.2. a 2.4. seguintes assim como nos **Anexos B, C, D e E** que são parte integrante deste documento.

2. METODOLOGIA

2.1 Enquadramento Técnico

Os TdR especificam que a abordagem a utilizar no estudo deve seguir as orientações constantes da metodologia padronizada para a avaliação das iniciativas financiadas pela EU no âmbito da sua acção externa: (http://ec.europa.eu/europeaid/how/Avaliação/methodology/index_en.htm). Para além disso são ainda dadas orientações específicas em domínios como: (i) alcance e estrutura do mandato (objectivos específicos) (ii) assuntos a serem estudados (uso dos critérios genéricos de avaliação da OCDE-DAC); (iii) procedimentos de avaliação (etapas e tarefas; planeamento); e (iv) produtos requeridos (estrutura dos relatórios, incluindo o formato para apresentação das conclusões e recomendações).

Respeitar simultaneamente os vários termos e condições acima descritos constituiu um desafio, considerando o âmbito do estudo e o seu contexto particular. Não foi possível observar, em toda a sua extensão e nível de detalhe, o quadro metodológico-padrão da UE acima referido devido quer ao extenso horizonte temporal a que respeitam os factos e circunstâncias analisados quer à quantidade de Actividades e Actores envolvidos *versus* a natureza essencialmente breve e qualitativa do estudo e os limites de tempo e recursos a ele consignados. Foi também necessário proceder a ajustamentos técnicos com o propósito de assegurar a necessária coerência entre as diferentes perspectivas metodológicas e as especificações definidas pelos TdR.

Não foi produzida nos TdR orientação específica no que respeita às Questões de Avaliação (e seus Critérios de Apreciação) a serem usadas, as quais foram por conseguinte sugeridas pelo Avaliador no Relatório Inicial e oportunamente aceites pela UE. Foi ainda acordado que, tendo em conta a natureza intrínseca do estudo, alguns dos elementos integrantes da metodologia de avaliação padrão da UE não poderiam ser abrangidos, como é o caso da produção de um *Quadro Lógico* clássico e de Indicadores formais. Neste contexto o Avaliador utilizou as melhores práticas e instrumentos de seu conhecimento, tendo em vista a produção das interpretações e sínteses conclusivas mais adequadas.

A variedade e complexidade das matérias a serem analisadas e reportadas não puderam ser contidas, em sua a sua plenitude e detalhe, dentro do limite de 30 páginas pré-estabelecido para a produção deste Relatório. Nestas circunstâncias não apenas foi indispensável ultrapassar a extensão do texto-base inicialmente prevista como se recorreu ao uso extensivo de anexos, por forma a maximizar a transparência e utilidade do documento na sua globalidade.

2.2 Acesso às fontes. Qualidade da Informação

O acesso às fontes de informação foi, em termos gerais, satisfatório, nomeadamente no que respeita aos dados relativos aos dois últimos ciclos do Programa: PIR 2 (8ºFED e 9ºFED) e IG-Iniciativa de Governança (10º. FED). A recolha de factos e opiniões através de documentação diversificada e fontes pessoais foi possível graças à franca disponibilidade de muitas pessoas abordadas (ver lista no **Anexo B**). Uma menção especial é no entanto devida à diligência e atitude cooperativa da DEVCO e do EEAS designadamente no que respeita às diligências activas promovidas para que todos os Interlocutores designados estivessem disponíveis e também para que todas as fontes de documentação relevantes estivessem acessíveis sem restrições.

A qualidade da informação bruta colhida varia consideravelmente, sem prejuízo de ser considerada credível. Os dados quantitativos sobre um mesmo assunto diferem por vezes de fonte para fonte e as opiniões são frequentemente divergentes na análise dos mesmos factos e circunstâncias. A organização e formatação da informação, para uma análise objectiva e isenta foi um processo demorado devido à grande quantidade de fontes de informação primária e secundária, não todas elas simultaneamente disponíveis.

No que respeita ao ciclo do Programa PIR 1 (7º FED) apenas uma fonte de informação foi identificada e não mais de 4 num conjunto de 34 Interlocutores entrevistados teve participação directa nas operações em causa (1 na EEAS, 2 nos ONs e 1 Especialista em AT).

Seis **documentos de boa qualidade analítica** forneceram contributos particularmente importantes enquanto fontes secundárias de âmbito global (vide extractos originais no **Anexo X**):

- Relatório Final de Avaliação do ciclo do PIR 1 (2001)
- Relatório de Avaliação do *Projectos Instrumento* (2003)
- *Issues Paper* para a programação do 10º. FED (2007)
- Relatório técnico #1 sobre coordenação (2008)
- Relatório do estudo do mapeamento institucional (2009)
- Relatório técnico/proposta #2 sobre coordenação (2010)

2.3 Desempenho e realizações

A condução dos trabalhos inerentes ao estudo teve lugar totalmente em linha com o *Plano de Trabalhos* e o *Cronograma* (constantemente do Relatório Inicial), submetidos e aprovados pela Gestora de Tarefa da UE. O estudo foi desenvolvido num ambiente global de elevada interacção e cooperação, no que respeita a todas as partes envolvidas. O *briefing* inicial com a DEVCO e a EEAS, assim como o contínuo fluxo de comunicação entre a UE e o Avaliador, foram decisivos para a obtenção dos resultados aqui reportados. Foi também crucial o apoio de retaguarda prestado pelo consórcio IBF para que as metas e prazos de relatórios fossem atingidos.

Colaboraram neste estudo um total de 34 Interlocutores (listados no **Anexo B**): 13 através de entrevistas pessoais, em Bruxelas e Lisboa; 21 via telefone/*skype*). Uma das pessoas com quem foi possível estabelecer contacto pessoal e com ele debater assuntos de especial relevância foi o Vice Ministro dos Negócios Estrangeiros e Cooperação de Moçambique e ON do FED, S.E. Henrique Banze, que é também o Ordenador Nacional Coordenador (ONC) para o Programa desde 2006.

Foi possível compilar um número significativo de ficheiros electrónicos, fornecidos pela Gestora de Tarefa da UE e também por alguns dos Interlocutores (ver, no **Anexo C**, a lista das principais fontes exploradas).

A informação coligida e processada (incluindo as interpretações e melhores julgamentos efectuados pelo Avaliador) permitiram a produção de Constatações, Conclusões e Recomendações que se julgam respeitar integralmente as especificações constantes dos TdR (e mesmo ultrapassá-las, em aspectos particularmente importantes como os que respeitam à pré-programação no âmbito do 11ºFED).

2.4 Constrangimentos e insuficiências

Os maiores constrangimentos com impacto na qualidade dos trabalhos desenvolvidos, tendo em conta os objectivos fixados e as expectativas presumidas, respeitam provavelmente à duração e às metas estipuladas, a par com os limitados recursos consignados ao estudo (nomeadamente a reduzida carga de trabalho prevista, face à dimensão do objecto de análise).

Uma causa (e simultaneamente consequência) do anteriormente dito é o facto de as entrevistas terem sido inicialmente planeadas para terem lugar a distância. Tal não aconteceu, apenas, nos casos em que os potenciais Interlocutores se encontravam (ocasionalmente) presentes na Europa. A qualidade da informação primária obtida poderá conseqüentemente ser de um nível inferior ao que poderia ser alcançado através de visitas aos PALOP e a Timor Leste, com interações face a face.

Uma limitação importante a registar é o do longo período respeitante às operações a analisar (20 anos), combinado com a quantidade de sectores e iniciativas cobertos pelo estudo (no total 18 *Projectos substantivos* e 5 *Actividades funcionais*; vide Anexo I) e ainda com o facto de aquelas haverem sido executadas em 5 países diferentes (em alguns casos em 6 países). Sem surpresa, um número considerável de Agentes (e mesmo de Entidades) foi substituída ao longo do período em análise, que tem início em 1992. Da mesma forma, alguns dos actuais Gestores e outros Colaboradores com intervenção directa nas operações relativas ao Programa não puderam reportar apropriadamente sobre Actividades em que não tomaram parte ou sobre factos e circunstâncias apenas remotamente ligados às suas tarefas e responsabilidades diárias.

Notamos que não existe (pelo menos actualmente) um arquivo central exaustivo e sistematizado da cooperação UE/PALOP&TL, pese embora os esforços em curso desenvolvidos pela DEVCO e pela estrutura de coordenação baseada no ONC. A identificação e recolha de dados a partir de fontes relevantes constituiu por conseguinte um desafio, nomeadamente devido à multiplicidade e dispersão dos Actores, à ausência de códigos normalizados inter-Actores e de falta de uniformidade nos nomes dos ficheiros (sem mencionar a possível inexistência de ficheiros electrónicos no que respeita à documentação mais antiga). Por outro lado, alguns documentos podem ter uma natureza semi-reservada (e.g.: Notas e Actas internas da UE), o que poderia tornar inadequado o seu uso e referência num relatório aberto como o presente.

Uma outra limitação, com um impacto particularmente negativo na qualidade deste estudo, prende-se com o facto da escassa existência (ou registo) de estudos de avaliação formais (Intercalares-MTR e Finais) e de Relatórios ROM, em contraste com o número de projectos executados ao longo do período de 20 anos em análise. De facto, apenas os seguintes relatórios foram identificados e disponibilizados em tempo útil:

- a) 2 Relatórios a nível de Programa: PIR 1 Final (2001) + PIR 2 único *Projectos Instrumento* (2003)
- b) 3 Relatórios a nível de Projecto: MTR Justiça (2005) + MTR Estatística (2005) + Final Saúde (2012)
- c) Várias intervenções ROM, para os Projectos seguintes : Justiça (2003-2006) + Formação Profissional (2011-2012) + Saúde (2011-2012) + Administração Publica (2004-2006) + Estatística (2010-2011)

Para além do referido acima, não foi possível encontrar qualquer tipo de informação estruturada sobre: (i) efeitos, nos grupos alvo, de resultados gerados pelos Projectos Sectoriais (*substantivos*) executados em ciclos de Programas anteriores; (ii) combinação ou cruzamento de efeitos com actividades desenvolvidas, em paralelo, no quadro dos PIN's, PIRs geo-regionais e outros Programas da UE também de outros Doadores; (iii) iniciativas de replicação, perenização e outras pós-projecto, salvo poucas excepções.

A natureza consideravelmente agregada da análise, a par com o padrão essencialmente qualitativo da abordagem, tendo ainda em conta os prazos a respeitar, não permitiu o uso de questionários padronizados no diálogo com os Interlocutores-chave. A sistematização dos factos e opiniões relevantes para este relatório é portanto limitada, com impacto nomeadamente na produção de resultados quantificáveis estatisticamente significantes. Os constrangimentos de tempo não permitiram, de igual modo, uma verificação cruzada/dobrada, sistemática e aprofundada, dos dados colhidos em todas as fontes.

No que respeita aos trabalhos de pré-programação do 11.º FED, ainda que estejam disponíveis orientações genéricas e documentação de suporte, o calendário de trabalhos deste estudo não permitiu a recolha de informação relevante quanto as possíveis áreas *focais/não-focais* dos PINs para os países em causa e dos PIRs para as suas Regiões geográficas, ainda que apenas para uma versão preliminar tendo em vista o diálogo continuado entre Parceiros. Os resultados do estudo nesta área são meramente baseados nas orientações políticas e técnicas da UE e em pressupostos de continuidade baseadas no bom senso.

Apesar das limitações acima registadas, acredita-se que as Constatações e as Conclusões produzidas reproduzem a realidade com um grau de detalhe e assertividade compatíveis com o âmbito e finalidades do estudo. e processada (incluindo as interpretações e o julgamento pessoal do Avaliador, quando aplicáveis). Consequentemente acredita-se que as Recomendações (bem como as sugestões adicionais) formuladas respondem de forma significativa aos objectivos do estudo, contribuindo assim para a continuidade e reforço da acção de cooperação entre a UE e os Parceiros do grupo PALOP&TL.

3. CONSTATAÇÕES

3.1 Visão de cooperação e diálogo político

Existem indicações claras de uma expressiva vontade dos PALOP (e mais tarde também de Timor Leste), se representarem como Grupo, com uma identidade única e específica e de cooperarem quer entre si quer com a UE no âmbito do FED. Este entendimento e visão política, não tem prejudicado outras modalidades e quadros de cooperação, nomeadamente de natureza bilateral e de região geográfica com a UE assim como com outros Doadores.

A comunicação e concertação a nível político é avaliada como bem conseguida e frutuosa entre os Países Membro do Programa de Cooperação UE/PALOP&TL em curso, Não obstante algumas debilidades foram detectadas, no respeitante ao processo de tradução dos desígnios políticos em medidas operacionais, nomeadamente no que respeita às vertentes de Programação e de Identificação & Formulação (ver capítulo 3.3.).

Do lado da UE a intenção e o apoio contínuo são identicamente avaliados como muito significativos a nível político, embora a comunicação e a concertação a nível técnico evidencie oscilações e cambiantes na respectiva dinâmica ao longo do tempo (é exemplo, pela negativa, de dificuldades encontradas em anos recentes: o processo ineficaz na aprovação dos FIPs e das FAs através dos QSGs respectivos, para a maioria dos projectos do 10º FED).

O encorajamento contínuo do Presidente Barroso no que respeita à acção de cooperação UE/PALOP&TL tem sido reconhecido e apreciado pelos líderes dos Parceiros de cooperação.

A CPLP tem incrementado substancialmente, nos anos mais recentes, as capacidades técnicas e de representação (incluindo os pré-requisitos para gerir as Actividades financiadas pelo FED), tornando-se assim num Actor potencialmente importante no que respeita a mecanismos de cooperação multi-país relativos aos PALOP&TL.

Portugal foi até agora o único Estado Membro da UE a co-financiar e prover assistência técnica directa a projectos durante o *Ciclo do PIR 2*, tendo repetidamente afirmado a sua disponibilidade para participar activamente, nas novas Actividades UE/PALOP&TL (nomeadamente no âmbito ainda do 10ºFED), através de entidades públicas devidamente qualificadas.

O Brasil manifestou frequentemente a sua disponibilidade para participar, mesmo que com um curto período de preparação apenas, nos Programas de Cooperação UE/PALOP&TL. Desde que as condições relevantes estejam garantidas (pré-requisitos políticos e técnicos), deveria ser possível associar Entidades Brasileiras ao quadro de cooperação em curso, sob diversas formas, nomeadamente através de Actividades Complementares auto-financiadas (vide **Anexo U**).

Os novos desafios e oportunidades, num mundo em rápida mudança (*inter alia*: alcançar os ODMs, promover a boa governação a nível político e outros, assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, incrementar o comércio internacional e o desenvolvimento do sector privado para o alcance de melhores patamares de crescimento e emprego), serão os elementos-chave de um pano de fundo estimulador de uma maior cooperação entre os Actores, actualmente envolvidos (e desejavelmente no futuro também) nas acções de cooperação UE/PALOP&TL. Este é um pressuposto conceptual básico que sustenta as recomendações listadas no capítulo 5.

3.2 Ciclos e modelos de cooperação: estratégias globais e Actores

No período em estudo, de 1992-2012, houve diferenças no processo de desenvolvimento das acções de cooperação entre a UE e os Países Parceiros, nomeadamente no que diz respeito ao modelo de financiamento global usado no quadro do 10º. FED, comparativamente aos usados no período entre os 7º e 9º. FED. (ver diagrama no **Anexo G**). Aparentemente as modificações terão sido motivadas mais por aspectos legais e processuais do que por considerações políticas e não tiveram impacto significativo ao nível do diálogo político, nomeadamente no que respeita à determinação dos conteúdos materiais da acção de cooperação. De facto é notório um certo grau de continuidade ao longo do período, nomeadamente entre os dois ciclos iniciais (ver a lista completa dos projectos para o período de 1992-2012 no **Anexo H**).

As principais alterações formais no enquadramento global tiveram essencialmente lugar no modo de acesso aos recursos financeiros e à respectiva rotina de programação: (i) nos 7º. e 8º. FED (mais tarde também no 9º. FED, que mobilizou recursos transferidos dos anteriores) existiram Programas Indicativos Regionais (PIRs) em cada um dos dois Programas - Ciclos PIR 1 (7º. FED) e PIR 2 (8º. e 9º. FED); (ii) no 10º. FED não houve PIR (alegadamente devido à ausência de continuidade geográfica entre os países beneficiários) mas sim uma solução peculiar de interacção (e, sobretudo, um modo de articulação financeira especial): a Iniciativa de Governação (IG).

No último dos 3 ciclos de cooperação sucessivos (ie: no âmbito do 10ºFED) os 6 países receberam um montante adicional de cerca de 4% sobre o valor-base dos seus respectivos PINs, em contrapartida da assinatura de um *Compromisso de Boa Governação*, sendo os valores respectivos consignados à cooperação UE/PALOP&TL enquanto linha orçamental específica dentro das *áreas não-focais* de todos os PINs. Este novo modelo de financiamento do Programa (iniciativa *ad hoc* da CE) foi regulamentado por um MoU, adoptado mediante uma Decisão especial multi-países da Comissão que permitiu a subsequente assinatura da diversas Convenções de Financiamento (e dos inerentes compromissos globais) aplicáveis aos diferentes projectos individualmente. Cada projecto é deste modo financiado por 6 PINs simultaneamente, através de uma chave de proporcionalidade, sendo as dotações em gestão descentralizada administradas caso-a-caso por um ON (que acumula a função de OND-Ordenador Nacional Delegado para esse projecto, em representação de todos os ON) nomeado por consenso entre pares. Anteriormente (PIR 1 e PIR 2) os projectos em gestão descentralizada eram administrados por um ON (acumulando a função de OR por Delegação, designado para cada projecto), de igual modo por consenso entre pares.

Timor Leste não participou formalmente nos ciclos PIR 1 e PIR 2 mas é membro de pleno direito no ciclo da IG-Iniciativa de Governação (10ºFED).

Em todos os ciclos do Programa, a *abordagem de projecto* foi a única modalidade de prestação de ajuda adoptada, em correspondência com as especificações processuais aplicáveis. O uso de Subvenções foi bastante limitado (excepto no projecto Cultura do PIR 2).

Ao longo de todos os 3 *Ciclos de Programa* alguns dos países receberam responsabilidades de gestão globais para projectos específicos (competências como ORD ou OND). A decisão de atribuição desta incumbência foi tomada por consenso entre países, projecto a projecto e aparentemente na ausência de critério técnico. Um país específico torna-se assim o *Chef de File* para alguns projectos (e.g.: Angola para os projectos da Saúde, no PIR 1 e Ciclo do PIR 2), tornando-se, como tal, uma parte dos mecanismos de coordenação global do Programa (sob diferentes modalidades ao longo do tempo; ver secção 3.4. e **Anexo I**).

A nomeação, em 2006, de um ON Coordenador permanente (ONC) como pilar de um novo modelo para o exercício da função de coordenação global do Programa não modificou o conceito de *Chef de File*. O ONC detém poderes de gestão subdelegados (como DAO relevante) sobre os instrumentos funcionais a nível de Programa exclusivamente (actualmente apenas a FCT III e o projecto Apoio à Coordenação, este ainda não operacionalizado).

As referências temporais para os sucessivos ciclos de cooperação e seu suporte legal e financeiro de enquadramento são os seguintes:

Convenção	FED	Período	UE/PALOP&TL
Lomé IV	7º FED	1990-1995	PIR 1 (assinado em 1992)
Lomé IV + Lomé IV revista	8º FED	1995-2000	PIR 2 (assinado em 2007)
Cotonou	9º FED	2000-2007	Sem novo PIR
Cotonou revista	10º FED	2008-2013	IG (assinada em 2008)
Cotonou revista	11º FED	2014-2020	?

Os Actores Políticos, Institucionais e Administrativos envolvidos nas acções de cooperação são os seguintes no momento presente:

- A estrutura central da UE, com configuração dual: DEVCO e EEAS
- As Delegações desconcentradas da UE (em cada um dos 6 países; para S. T. e Príncipe no Gabão)
- OS 6 ONs (actuando duplamente como OND-*Chef de File* e/ou ONC, dependendo do caso)
- As agências sectoriais nacionais associadas à implementação do projecto (e.g.: Institutos de Estatística)
- As Organizações Internacionais, nos casos de gestão conjunta (PNUD, OMS)
- A Agência de Cooperação Institucional Portuguesa, como co-doador de projectos (I. Camões, ex IPAD)
- As Entidades do sector privado ou público, sob a modalidade de gestão descentralizada indirecta
- Os membros dos Comités de Direcção/Coordenação nomeados para cada projecto
- A UGP estabelecida para cada projecto (independente ou parte de uma estrutura existente)
- As instituições públicas ou privadas com responsabilidades de avaliação, monitoria e auditoria
- Os fornecedores (contratos de serviços, fornecimentos e obras)
- Os beneficiários dos subvenções (ANEs e outros, conforme o caso)

É de referir que, embora todos estes Actores/Agentes interajam, alguns ao longo de todas as fases (programação, identificação, formulação, implementação e avaliação) do CGP; outros apenas em algumas das fases, apenas foram afectos a tempo inteiro à cooperação UE/PALOP&TL um número restrito de efectivos. Para além disto, alguns destes Agentes veem o seu envolvimento como uma *carga adicional* em relação às suas obrigações recorrentes, sendo estas normalmente vistas como de natureza prioritária (não um mero pressuposto mas sim uma afirmação veiculada por alguns dos entrevistados, seja por parte da UE seja por parte dos Parceiros). Ver no **Anexo X** (referências de documentos existentes) uma estimativa interessante do número de interacções necessárias para o fluxo normal de informação, sob os actuais mecanismos de coordenação.

No âmbito das consultas em curso, respeitantes ao alargamento da base de parcerias, dois Actores adicionais foram considerados como possíveis participantes futuros nas operações, dentro do quadro financeiro do 11º FED (ou mesmo antes, considerando que, na altura de produção deste relatório, 4 projectos do ciclo IG ainda se não tinham iniciado): CPLP e Brasil (Entidade(s) a definir, neste caso).

A participação da CPLP, a única organização de representação supranacional, onde os 6 Países Parceiros têm assento com maioria de voto, pode ser concretizada sob várias opções possíveis. Estas opções incluem o papel de Gestão de Projecto sob a modalidade de Gestão Conjunta prevista nas regras do FED em curso. A CPLP teve um relatório de auditoria favorável no que respeita aos 4 pilares de avaliação, o que deverá levar a uma validação pela UE no curto prazo, como uma Organização Internacional elegível para a gestão de fundos UE/FED (aparentemente a certificação final está apenas pendente de detalhes técnicos e processuais de menor importância e que podem provavelmente ser esclarecidos em breve, mediante diálogo técnico). As vantagens da participação da CPLP podem ser assim elencadas: (i) conhecimento profundo das prioridades e necessidades dos 6 países, assim como das iniciativas de cooperação em curso; (ii) existência de uma estratégia conjunta de intervenção, baseada nas *áreas de concentração para a cooperação*, progressivamente adoptadas por consenso pelos Estados Membros, ao nível político mais alto; (iii) Apropriação e mecanismos de partilha já existentes, incluindo uma rede de Pontos Focais locais para a Cooperação; (iv) uma comparativamente bem equipada Direcção de Cooperação integrando neste momento 5 Especialistas tempo inteiro e um número de Assessores jurídicos, financeiros e de outras áreas, a tempo parcial; (v) experiência de cooperação activa com o Banco Mundial, usando o mesmo sistema de gestão positivamente auditado para os 4 pilares constantes da especificação da UE.

A participação de Agências brasileiras pode trazer diversas e importantes vantagens aos mecanismos de cooperação multi-Países, em curso e futuros, considerando tanto a escala como a qualidade dos recursos que podem ser mobilizados por um Parceiro com um papel político e económico muito destacado na comunidade internacional como é o caso do Brasil. Embora a primeira iniciativa de diálogo registada, no âmbito de uma *abordagem triangular* de cooperação, data de 2007 e ainda que esta tenha sido seguida de diversas consultas mútuas e da produção de documentos e declarações políticas, não houve até hoje qualquer resultado positivo de natureza prática. Aparentemente, diversos obstáculos, incluindo divergências claras entre a UE e o Brasil quanto a metodologias de implementação da ajuda ao desenvolvimento, estiveram de alguma forma na base do desencontro entre a *procura* e a *oferta* de oportunidades de cooperação, apesar do consenso político. Uma breve avaliação das possíveis opções para a intervenção de Actores públicos e privados brasileiros nos mecanismos de cooperação UE/PALOP&TL é apresentada no **Anexo U**. Nele estão identificadas diferentes opções, incluindo: (a) a possibilidade de intervenções combinadas imediatas, na modalidade de *co-financiamento paralelo* prevista na regulamentação da UE aplicável (subprojectos convergentes mas separados, com fundos próprios, onde cada parte usa as suas próprias regras; processo governado por um por um MoU/MdE com enfoque no estabelecimento de relações de coerência); (ii) a possibilidade de Entidades Brasileiras acederem a operações sob financiamento (parcial ou total) do do FED, através de uma Derrogação justificada (decidida ao nível da CE) relativamente às regras básicas de elegibilidade do FED (nacionalidade e origem); (iii) a possibilidade de serem atribuídas responsabilidades de gestão de fundos FED a uma Agência brasileira pré-determinada, com ou sem co-financiamento pelo Estado Brasileiro, o que implica porém um procedimento completo de auditoria (análise dos 6 pilares) e a subsequente confirmação de que o *procurement* e outras regras de gestão da Entidade sejam suficientemente próximas das da UE; (iv) em algumas circunstâncias e com algumas garantias (e.g.: sem restrições nas regras de elegibilidade da UE; competências técnicas exclusivas e indiscutíveis): Entidades Brasileiras podem aceder a operações financiadas pelo FED implementadas por uma Organização Internacional sob a modalidade de Gestão Conjunta.

Um terceiro Actor (internacional, na perspectiva da UE, externo na dos PALOP&TL) que tem estado profundamente envolvido nas fases anteriores da cooperação é a Agência Oficial Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (ex IPAD, agora Instituto Camões). A Agência tem uma estrutura profissional completa e muitos anos de experiência em operações de Ajuda Externa e Cooperação,

quase todas focalizadas nos PALOP e em Timor Leste, países onde as Embaixadas Portuguesas (com os seus *Attachés* de Cooperação), presentes em todos os 6 Países parceiros, representam um considerável activo para as operações de Identificação, Formulação e Implementação dos projectos. Os projectos *Administração Pública e Justiça* do Ciclo do PIR 2 foram totalmente apoiados pelo então IPAD, o qual disponibilizou todas as prestações de assistência técnica a estas actividades, mediante um acordo paralelo de co-financiamento. O Instituto Camões/IPAD detém já uma certificação de gestão (após auditoria de *6 pilares*) relativamente a projectos financiados pelo FED. Este Instituto disponibilizou-se para participar tanto no co-financiamento como na gestão, no que concerne a 2 dos projectos do 10ºFED ainda em *situação de pipeline*. O Instituto Camões/IPAD reúne todas as condições para ser um futuro Parceiro de valor-acrescentado para as acções de cooperação dentro do quadro financeiro de 11ºFED, nomeadamente sob a modalidade de implementação *Gestão Centralizada Indirecta*.

3.3 Questões em sede de pré-Implementação

O diálogo político foi avaliado neste estudo como aberto e emanando da conjugação de fortes desígnios de cooperação por parte de ambos os pilares: a UE e os países Parceiros. Foi também perceptível um novo ímpeto no plano das intenções, no momento em que as operações preparatórias da Programação do quadro financeiro do 11º. FED estão a ser iniciadas.

O caminho entre o habitualmente elevado consenso em matéria de visão política e a especificação dos conteúdos materiais da acção de cooperação (projectos, com objectivos, alvos e conteúdos concretos) parece no entanto ser um domínio de menor clareza ou estruturação em termos operativos, com consequências na Utilidade e Sustentabilidade dos resultados, senão mesmo da Relevância das diferentes intervenções subsequentemente conduzidas (e consequentemente na Eficiência global dos recursos afectos ao Programa).

Quanto aos grandes princípios orientadores parece existir um entendimento muito alargado (senão mesmo unânime) no sentido de que o critério abrangente para a determinação das Actividades a desenvolver preferencialmente no âmbito da cooperação UE/PALOP&TL (por oposição às que devam ser exclusivamente enquadradas em PINs e PIRs) é o **valor-acrescentado** que decorre de uma combinação específica e única de alguns atributos de ocorrência singular. Estes incluem, *inter alia*: uma língua comum (pelo menos a nível central, nos Estados); contextos políticos e culturais semelhantes; quadros legais e administrativos muito próximos; uma interacção política, diplomática e económica com história e raízes profundas; objectivos e percursos semelhantes, ainda que a diferentes velocidades, no que respeita ao desenvolvimento e integração dos países na economia mundial; a existência de redes de comunicação formais e informais (incluindo relações pessoais adquiridas, muitas vezes, ao longo de percursos académicos e de actividades profissionais conjuntas); e, mais recentemente, uma forte estrutura de representação comum (a CPLP). Um aspecto óbvio e prático para valorizar uma tão virtuosa combinação de activos é a de que as Actividades seleccionadas sejam aquelas que apresentam **economias de escala**, o que é típico (mas não exclusivo) de acções de formação e outras actividades de desenvolvimento de capacidades onde o uso de uma mesma língua é aspecto da maior relevância. Caso exemplar neste âmbito é o de recurso didáticos, elaborados e utilizados numa mesma língua e cujas referências são imediatamente inteligíveis.

A questão era portanto (e ainda é): como programar Actividades específicas usando o valor-acrescentado como *macro-critério agregador*, face a outros critérios (estes de natureza circunstancial mas que o possam ignorar, ou com ele competir), na ausência de um quadro técnico-conceptual devidamente estruturado para tal efeito. O processo de identificação e pré-formatação das

Actividades principais e suas componentes, a partir de *áreas de concentração* de âmbito global, foi objecto já de diferentes abordagens e metodologias, ao longo da sucessão dos 3 ciclos do programa (como descrito no **Anexo J**).

As diferenças observadas resultam não apenas das directrizes pré-determinadas da UE mas também do modelo de interacção entre a UE e os Países Parceiros (e destes entre si), durante as consultas conduzidas na fase de Programação.

Foi observado que a magnitude das necessidades, em praticamente todos os países e sectores, combinada com a limitada disponibilidade de meios de financiamento (do FED via PINs e de outros Doadores), quer em valor quer no enfoque a respeitar, podem ter induzido os países beneficiários a olharem para o Programa UE/PALOP&TL como uma *fonte adicional* de recursos ao seu alcance, tendo em vista sobretudo as prioridades domésticas. Esta perspectiva, compreensível até certo ponto, pode no entanto subalternizar os princípios de *economia de escala* e de *valor-acrescentado* na selecção de Actividades elegíveis para a cooperação UE/PALOP&TL.

Foi também observado não se ter verificado um critério sistemático de alinhamento, em matéria das opções relativas às *áreas de concentração* e aos projectos liderantes dentro destas, com a estratégia de cooperação conjunta dos PALOP e de Timor Leste decidida a alto nível no âmbito da CPLP.

Para além das diferentes abordagens de programação usadas, a pré selecção dos Projectos específicos e suas componentes teve lugar na ausência de um critério objectivo e bem estruturado, devidamente reportado/registado, nomeadamente à luz das perspectivas de *economia de escala* e do *valor-acrescentado*. O mesmo se aplica às posteriores decisões de revisão quanto ao enfoque temático dos projectos, como foi o caso do ciclo IG. De referir a este propósito que 3 dos 5 Projectos *substantivos* do ciclo IG (10º FED) foram sujeitos a alterações significativas entre as fases de Programação e de Implementação. Em 2 destes casos as propostas dos *Chef de File* foram tacitamente aprovadas, dado que nenhum dos outros Parceiros haja manifestado qualquer opinião, na consulta formal efectuada, em assuntos que dizem contudo respeito a todos os países beneficiários (referenciado a partir das actas da Reunião Técnica havida em Junho de 2012).

Uma das afirmações de princípio recorrentes, quanto ao processo de selecção preliminar de projectos, é a de que as actividades básicas do Programa (ie: os *projectos substantivos*) devem fornecer uma *resposta comum a problemas comuns*. A interpretação deste princípio/critério parece no entanto não ser unânime (ou fácil de traduzir, na prática) dado que a natureza do problema pode variar de país para país, devido a *assimetrias ocultas* (e.g.: população; extensão territorial, recursos naturais; aspectos de vizinhança) que coexistem a par das afinidades, mais óbvias, entre os países.

Pese embora a orientação política e programática recorrente (UE e estratégias nacionais de desenvolvimento dos países beneficiários) no sentido de que o desenvolvimento do **Sector Privado**, deve ser apoiado através das iniciativas de cooperação, não foram encontradas medidas específicas consequentes para tal efeito (projectos ou suas componentes). Tal poderá reflectir sejam omissões coincidentes seja uma escolha deliberada, aspecto que se não conseguiu determinar analiticamente através deste estudo.

Até agora tem sido seguida uma política não escrita de *geometria fixa* no que respeita à concepção e detalhe técnico dos diferentes projectos, no sentido de que todos eles (e, quando aplicável, as suas componentes) visem todos os países sem excepção, sendo aplicadas regras de proporcionalidade para a distribuição de recursos e resultados entre os países (como exemplo: determinação do nº de formandos a designar por cada país relativamente à frequência de um dado seminário).

A combinação das Constatações imediatamente precedentes permite formular a hipótese de que a Eficiência de toda a acção de cooperação poderá ser melhorada se: (a) o objectivo do Programa for entendido como uma busca de **soluções conjuntas para problemas comuns ou transversais** (e.g.: um único centro de formação ou de pesquisa multi-países, para uma área profissional muito específica); (b) por outro lado, também, sendo adoptadas soluções de **geometria variável**.

As operações de identificação e formulação de projectos seguiram os procedimentos-padrão do FED em vigor (mais recentemente, de acordo com as alterações processuais trazidas pelo 10ºFED, nomeadamente: as novas rotinas e formulários de decisão financeira e a filtragem sistemática através dos QSG da DEVCO). No entanto foram identificados **atrasos** consideráveis a vários níveis, ao longo dos 3 ciclos do Programa: (i) entre a assinatura do instrumento de enquadramento da programação (PIR ou IG) e o início das acções de identificação de um projecto; (ii) entre o início das acções de identificação de um dado projecto e a assinatura do respectiva Convenção de Financiamento; entre a assinatura de uma Convenção de Financiamento e o início das *actividades de campo*. A tabela seguinte reflecte as Constatações do estudo de avaliação dos *Projectos Instrumentos* (AZEVEDO, J. e CASTEL-BRANCO, E.; 2003):

Dilações médias registadas (1992-2003)

Factos Avaliados	PIR-PALOP 1	PIR PALOP 2
nas operações de Identificação e de formulação do projecto	16 meses	28 meses
(adicionais) antes do início efectivo do projecto	15 meses	15 meses

A situação presente é particularmente gravosa no que respeita à IG (10ºFED): MoU/MdE assinado em Novembro de 2007 com *sunset clause* em Dezembro de 2013, verificando-se que 4 projectos (dos 5 *substantivos* pré-determinados em sede de Programação) não tinham ainda as respectivas FAs finais (ou mesmo as FIPs) aprovadas, em Outubro de 2012 (ver **Anexo N**).

A análise quanto à identificação e formulação de projectos trouxe à luz diversos aspectos críticos, reportados por muitos dos Interlocutores que colaboraram neste estudo. Estes aspectos incluem: **(a)** quantidade e intensidade das operações a executar *versus* recursos disponíveis (nas Delegações da UE e também nos Serviços/Gabinetes de apoio aos ONs), considerando o reduzido número de efectivos envolvidos a tempo inteiro ou em dedicação específica (sem mencionar a descontinuidade da Assistência Técnica disponibilizada); **(b)** complexidade da arquitectura global do Programa, com muitos Actores e interações cruzadas a respeitar, nem sempre sem **fricções**; **(c)** falhas aparentes entre os níveis conceptual e operacional (envolvendo decisores, provedores de serviços, Especialistas e membros dos QSGs), levando a um penoso processo de **modificações** sucessivas (com consequentes **atrasos** nas aprovações) no desenvolvimento das FIPs e FAs, isto em correspondência também com **alterações significativas** em matéria de enfoque dos projectos; **(d)** enormes **desfasamentos** no tempo entre a visão política inicial (estádio de Programação) e/ou a avaliação de necessidades, por um lado e o início das operações do projecto no terreno, por outro **(e)** casos de avaliações de necessidades menos bem conseguidas, normalmente devido a insuficiente consultas com as Agencias sectoriais ou técnicas e/ou com os representantes dos beneficiários finais.

Entre outros, os aspectos referidos em (d) e (e) acima accarretam a necessidade de vários tipos de subsequentes **modificações** e respectiva carga administrativa (e.g.: preparação de Adendas).

Aspectos transversais, como a contribuição para a **integração geo-regional**, a abordagem pró-activa às **questões do género** e dos incentivos à **participação dos ANE/OSC**, foram também avaliados como fraquezas globais até à data, para os 3 ciclos do programa.

A *Eficácia da Ajuda /do Desenvolvimento* e os respectivos compromissos (Declarações e Acordos de Paris, Accra e Busan), ainda que parcialmente seguidos não foram objecto de orientações específicas ou de medidas autónomas a nível de Programa, pelo menos de forma sistemática. Em particular a análise do esforço de **Apropriação** especificamente ligado aos Projectos permite concluir que o mesmo ficou abaixo das expectativas (e também do potencial existente para tal efeito), devido a uma combinação de factores que incluem: (i) a natureza da arquitectura do Programa (demasiados Actores, estrutura complexa); e (ii) deficiente planeamento para a partilha dos resultados (e.g.: dispositivos insuficientes para a recolha, depósito e registo da informação; escassas iniciativas de multiplicação).

Por outro lado e com poucas excepções, a **Utilidade** intrínseca (orientação para os beneficiários finais) e a **Sustentabilidade** (propagação sectorial e territorial dos impactos ao longo do tempo) dos Produtos e Resultados não beneficiou de medidas específicas nem de indicadores de verificação operativos (ou ambos) em sede de concepção, o que também se relaciona, uma vez mais, com os aspectos de valor acrescentado/economias de escala bem como com a **imagem** global do Programa e sua credibilidade.

3.4 Gestão do Programa, coordenação e visibilidade

A gestão e **coordenação** do Programa são provavelmente os aspectos problemáticos mais frequentemente mencionados pelos Interlocutores, sendo também objecto de abundantes referências e alertas ao longo da documentação consultada no âmbito do estudo a que este relatório respeita. Efectivamente, desde o Ciclo do PIR1 até esta data, os problemas ligados à *gestão e coordenação* parecem ter sido sucessivos e também nunca integralmente resolvidos. Estes conceitos têm no entanto de ser clarificados, no sentido de que a função de gestão e coordenação tem lugar a vários níveis, a que correspondem desafios igualmente distintos (i) *ao nível macro* (político e estratégico), com incidência principal na programação inicial de cada ciclo de cooperação assim como nas revisões periódicas globais (estas de periodicidade aproximadamente anual, coincidindo com os encontros EU/ONs); (ii) *de nível intermédio*, com especial realce nos circuitos de identificação/formulação/financiamento e, subsequentemente, nos aspectos contratuais e administrativos aplicáveis ao início dos projectos, à sua monitorização e avaliação e aos trabalhos encerramento; (iii) *ao nível micro*, em todos os aspectos de gestão diária de cada projecto.

De acordo com o relatado nos capítulos 3.1. e 3.2., não foram detectados problemas relevantes a *nível macro*, com excepção das questões já explanadas sobre o processo de determinação do conteúdo dos Projectos dentro de *áreas de concentração*, mediante diálogo político. Ao *nível micro* determinados problemas relacionados com a implementação de alguns projectos tiveram um impacto negativo no seu desempenho (Cultura, Saúde e Formação Profissional, no Ciclo do PIR 2, designadamente), não parecendo porém que estes se revistam duma natureza sistemática ou repetitiva, pelo que puderam/poderiam ter sido resolvidos com soluções pontuais e rápidas, uma vez que acção preventiva falhou. Os problemas-chave de gestão e coordenação residem portanto no *nível intermédio* e não parecem poder ser resolvidos sem uma mudança da *arquitectura do projecto*, no sentido de uma estrutura menos complexa e mais realista na distribuição de responsabilidades e

recursos. Isto é: com uma redução global dos nós estruturais (numero de projectos, de Actores ligados à gestão, número de mediadores) e com um aumento moderado do pessoal afecto em exclusividade, em posições-chave a (re)definir.

Ao longo do tempo foram adoptados no seio do Programa vários modelos de coordenação (no âmbito dos níveis *macro/intermédio*, conforme os conceitos acima utilizados), como é explicado no **Anexo K**. Diversos relatórios ou outros documentos técnicos debruçaram-se em detalhe sobre os aspectos de coordenação das operações, sobretudo a *nível intermédio*. Os mais importantes são provavelmente os seguintes (ver transcrições directas dos mesmos no **Anexo X**), dos quais os últimos três se referem, apenas, ao novo contexto do 10º FED (ciclo IG):

- Relatório de Avaliação dos projectos instrumento do programa regional PALOP (AZEVEDO, J.; & CASTEL-BRANCO, E.; SEP2003)
- Coordenação da cooperação PALOP&TL: estudo, reflexão e proposta de implementação (PAVESE, M.-PROMAN; JUN2008)
- Coordenação do Programa de cooperação CE-PALOP&TL: mapeamento institucional BUFFOLANO, M.-ECO; JUL2009)
- Coordenação da cooperação PALOP&TL: revisão, análise e proposta dos mecanismos de coordenação a implementar (PAVESE, M. & LOPES, J.-PROMAN; MAR2010)

Um aspecto importante e controverso analisado pelos 3 últimos documentos mencionados acima é o que respeita à opção entre duas visões opostas sobre os modelos de coordenação do Programa, no que respeita aos fluxos de informação básica e à distribuição de recursos humanos e técnicos. Em termos simplificados as modalidades: *centrada nos Projectos* (modo de articulação existente, embora melhorado desde 2007) ou *centrada no Programa* (ver **Anexo X** para maior desenvolvimento).

Nas referidas fontes são sugeridas inovações significativas com enfoque na Eficiência, aos níveis intermédio e mesmo *macro* da gestão e coordenação do Programa, incluindo recomendações sobre:

- Adopção, caso a caso, do princípio da *geometria variável* na concepção e implementação dos projectos
- Uso combinado de diferentes modalidades de implementação e de modos de gestão dos projectos
- Identificação precisa dos critérios a usar para a determinação cabal do *valor acrescentado*
- Uso extensivo das TICs disponíveis, incluindo plataformas de gestão electrónicas
- Substituição parcial de viagens caras por meios eficazes de comunicação a distância

É de referir que foi unanimemente mencionado pelos Interlocutores e referenciado também na documentação consultada, que se regista uma melhoria significativa da coordenação, ao *nível intermédio*, desde que o ON de Moçambique assumiu o papel de ONC do Programa, com o GON de Moçambique a apoiar a função de coordenação central. No entanto, da análise conduzida também resulta que tais melhorias têm limites claros no actual contexto de complexidade, o qual será em breve agravado aquando da entrada em actividades dos 4 novos projectos do *ciclo IG* (10º FED). A reunião UE/ONs que teve lugar em Maputo em Novembro de 2011 parece ter tido também um papel importante na melhoria do exercício da função de coordenação e dos respectivos fluxos de informação.

Algumas DUE e alguns Serviços/Gabinetes de Apoio aos ONs têm argumentado que a carga de trabalho decorrente do Programa (*versus* capacidades e recursos existentes e solicitações concorrentes em simultaneidade) é actualmente tão pesada que apenas podem ser executadas as responsabilidades mandatárias e com prazo fixo, com exclusão por conseguinte de outras tarefas obviamente importantes tais como: acompanhamento apropriado e monitoria das actividades dos projectos, promoção da convergência com acções paralelas enquadradas nos PIN/PIR bem como a captação e exploração sistemática de resultados de projectos geridos por outros *Chefs de File*.

Foi também claramente observado que a busca sistemática de **sinergias** de operação não foi até à data objecto de iniciativas específicas, quer a nível inter-projectos quer entre os Projectos e demais Actividades no quadro da cooperação UE/PALOP&TL e outras iniciativas, implementados sob quadros financeiros ou institucionais distintos (e.g.: serviços e capacidades técnicas; documentação; pessoal qualificado; equipamento; acções/meios de visibilidade).

A Assistência Técnica tem sido fornecida e utilizada a vários níveis, nomeadamente através da gestão descentralizada indirecta privada de alguns dos projectos, assim como a nível central (Projectos *Instrumento* para o *Ciclo do PIR 2*; *apoio ao CAO* para o *ciclo IG*). No documento PAVESE & LOPES (2010) foram registados os seguintes recursos humanos mobilizados pelo Programa globalmente:

- 5 Assistentes Técnicos de Longa Duração (expatriados)
- 4 Especialistas nacionais
- 31 Pontos Focais

Embora a Assistência Técnica (pessoal expatriado, por regra) tenha um peso moderado no balanço global da força de trabalho do Programa, não há uma estratégia clara no sentido de um esforço sistemático de qualificação focalizado na **Apropriação** no que respeita a áreas altamente dependentes de recursos exógenos (caso das competências em matéria de gestão dos projectos). Como é usual em casos semelhantes, existe indicação de que se verificaram problemas relacionados com remunerações, em termos comparativos, nomeadamente no que diz respeito a retribuições complementares (*top-ups*) dos Especialistas nacionais.

Uma nota interessante pode ser encontrada no relatório BUFFOLANO (2009) acima referido: a Assistência Técnica afecta ao GON de Moçambique em 16 meses de actividade realizou 13 missões externas, com um total de 7 meses em viagem.

Embora um volume considerável de viagens seja inerente à natureza de um programa de cooperação multi-países o uso dos modernos meios de comunicação a distância para efeitos da coordenação, (e.g.: *skype*; videoconferência; audioconferência multi focal) tem-se por muito escasso, embora exista equipamento básico em todos os países.

Encontros de coordenação de diversos tipos têm sido efectuados, de forma algo rotineira, ao longo dos 3 ciclos de cooperação do Programa (vide **Anexo L**) mas os respectivos desempenhos são avaliados como de Eficiência moderada a baixa em geral, excepto no que respeita às vertentes de diálogo político. De facto, as respectivas actas revelam um aparente predomínio de assuntos administrativos e/ou procedimentais, ao invés de preocupações de nível superior (e.g.: alinhamento de políticas e objectivos, multiplicação, avaliação, visibilidade), mesmo nas reuniões com Embaixadores e Ministros. Realiza-se normalmente um encontro anual dos ONs com a EU (8 realizados até agora; um outro planeado para Fevereiro de 2013 (já com 4 meses de atraso), assim como encontros semi-periódicos Técnicos (e/ou entre Embaixadores, não se tendo podido encontrar clarificação bastante nas fontes quanto a esta possível distinção). Mais recentemente estes encontros precedem as reuniões dos ONs, que são rotativas entre os 6 países. As reuniões de Embaixadores e as Reuniões Técnicas extraordinárias têm normalmente lugar em Bruxelas, onde o diálogo com os Representantes da UE é mais rico. Num documento interno da UE, datado de Junho de 2009, é reportado que a estimativa do custo médio de cada reunião ordinária periódica é de €125 000.

Sem grande surpresa os **custos** de coordenação e gestão do Programa são elevados. No estudo BUFFOLANO (2009) é avançada a percentagem de 11,2% no que respeita exclusivamente aos custos centrais de coordenação. Um pressuposto razoável é o de que os custos de gestão e coordenação dos projectos individuais podem facilmente exceder os 12%, projectando assim os custos globais indirectos para a casa dos 23%-24% (ver **Anexo R** para estimativas complementares).

Houve uma tentativa de simplificar alguns dos procedimentos de gestão através do uso de uma plataforma electrónica *online*, associada ao *website/portal* da estrutura de coordenação central. No entanto a iniciativa não avançou para além de um certo estágio de prontidão, o que foi aliás reportado como bastante frustrante por parte de alguns dos Interlocutores que participaram neste estudo.

Um aspecto bastante positivo da luta contra os factores de ineficiência, particularmente importante nas fases e tarefas de Identificação e formulação de qualquer projecto mas também nas rotinas de acompanhamento, é o da criação pela DEVCO/E2 (Bruxelas) de uma posição permanente para o Programa UE/PALOP&TL, a qual está operacional desde 16 de Outubro de 2012. Espera-se que este novo *Desk Officer* estabeleça uma boa conexão primária com a Delegação da UE de Moçambique, da qual fluem já aliás importantes dinâmicas. Por outro lado uma posição a tempo inteiro para apoio à gestão do Programa PALOP&TL acaba de ser também criada na Delegação da UE em Moçambique, estando operacional desde Novembro de 2012.

Em relação aos projectos que integram os sucessivos ciclos de programa (PIR1, PIR2 e IG) o **modo de gestão** prevalecente tem sido o da Gestão Descentralizada (Indirecta pública e indirecta privada). No quadro financeiro do 10º FED, foi também utilizada a Gestão Conjunta com Organizações Internacionais (Ciclos Eleitorais com o PNUD; Saúde, parcialmente, com a OMS). Os projectos Justiça e Administração Pública (PIR 2) foram executados com um co-financiamento paralelo da Agencia Oficial de Cooperação Portuguesa (IPAD, na altura), a qual também prestou Assistência Técnica. O Instituto Camões (ex IPAD) tem repetidamente dado a conhecer a sua disponibilidade para participar uma vez mais no co-financiamento, assumindo ainda responsabilidades de gestão, no âmbito de dois dos projectos do ciclo da IG que se encontram ainda no *pipeline* de decisão financeira (Estado de Direito e Serviços Públicos). Uma vez que o Instituto Camões (ex-IPAD) foi atempadamente certificado pela UE como Entidade elegível para implementação em *Gestão Indirecta Centralizada* com entidade Estado Membro (após auditoria de *6 pilares* com avaliação positiva, já confirmada pela UE) parece ser este um modo de gestão adequado no que respeita a estes dois projectos.

Constatou-se que nos 3 casos recentes em que foi usado o modelo de operação Descentralizada Indirecta Privada (Saúde, Formação Profissional e Cultura), os respectivos projectos atravessaram períodos de turbulência. Estes problemas foram, no entanto, de natureza distinta não se tendo identificado qualquer conexão entre eles, excepto talvez, a falta de capacidade para evitar incidentes ou para os terminar atempadamente. A experiência de Gestão Conjunta parece estar a correr bem, sob uma perspectiva administrativa e financeira. Como é frequentemente o caso, diversos Interlocutores reportaram atrasos importantes e outros alegados incidentes, em relação com a operação dos instrumentos-padrão sob Gestão Descentralizada (orçamentos-programa). Tal constatação não é surpreendente, considerando em particular a natureza do Programa, incluindo a sua configuração multi-países.

A **Visibilidade**, incluindo a sensibilização sobre o Programa e suas características principais, foi avaliada com sendo uma área de baixo desempenho global até ao presente. Foram mencionados casos em que os directamente Interessados, incluindo grupos-alvo finais, Actores intermédios e mesmo a opinião pública, evidenciaram algum grau de conhecimento do Programa (ou, mais provavelmente, de um dos seus projectos/componentes). No entanto foi também observado que o

grau de interesse por um dado Projecto habitualmente diminui com a aproximação do seu término, a não ser que algum dos resultados ganhe uma dinâmica própria (alguns exemplos podem ser encontrados nos projectos Estatística, Justiça, Saúde e Cultura, entre outros).

O *website* central (<http://cooperacao.palop-tl.eu>) não tem vindo a ser actualizado desde há algum tempo, devido a limitações orçamentais e possível carência de meios técnicos. Convergência ou complementaridade entre o *website* central e os *websites* dedicados de alguns projectos não foram regra geral asseguradas (ou mesmo previstas), em desfavor do que poderia ser uma boa prática sobre a partilha de informação, contribuindo ainda, seguramente, para redução de custos e aumento de visibilidade.

3.5 Implementação, monitoria e avaliação dos Projectos

Como mencionado no capítulo 2.2. este estudo não se debruça sobre o desempenho individual de cada projecto detalhadamente (nem os dados recolhidos permitiriam tal tipo de avaliação). No entanto registam-se seguidamente diversos factos e comentários que poderão verificar-se relevantes na perspectiva da avaliação global do Programa e da consequente visão prospectiva.

O quadro-resumo provisório, onde se registaram dados factuais de todos dos projectos dos ciclos PIR 2 e IG já encerrados e ainda em curso (**Anexo O**), revela níveis de desempenho elevados (e.g: Ciclos Eleitorais-10º FED). A informação apresentada foi colhida em diversas fontes, as quais revelam em alguns casos dados não inteiramente coincidentes. Não houve condições materiais para correr testes de coerência sistemática ou providenciar as actualizações subsequentes (incluindo o preenchimento de algumas células da matriz, deixadas em branco), fazendo com que aquela matriz de referências deve ser considerada, apenas, como uma primeira abordagem à realidade.

A situação presente pode ser descrita da forma seguinte, à data de início dos trabalhos deste estudo, no que respeita à dinâmica dos projectos:

- Todos os projectos do PIR 1 estão fechados, há algum tempo já
- 5 de um total de 6 projectos *substantivos* do PIR 2 estão já fechados
- 1 projecto do PIR 2 (Formação Profissional) ainda está operacional, com o fim das actividades marcado para Junho de 2013
- 1 de 5 projectos *substantivos* (Ciclos Eleitorais) da IG está operacional até Março de 2013
- 4 de 5 projectos *substantivos* da IG esperam ainda aprovação das respectivas AF ou IF
- 2 actividades *funcionais* (TCF I & TCF II) do PIR 2 estão já encerradas
- 1 actividade *funcional* (TCF III) do PIR 2 está activa
- 1 actividade *funcional* (Apoio ao Projecto de Coordenação-IG) ainda não tem a AF aprovada

O estado dos projectos e actividades funcionais da IG (10 FED) é pois, salvo alteração recente, o seguinte (Outubro de 2012):

Projecto ou actividade funcional	<i>Chef de File</i>	FIP aprovada?	FA Aprovada?	Notas
Ciclos Eleitorais	Guiné-Bissau	S	S	Em curso (PNUD)
Estado de Direito	Angola	S	N	Re-focalizado
Serviços Públicos	Cabo Verde	N		Re-focalizado + mudança de nome
Governança Económica	Cabo Verde	N		Re-focalizado + mudança de nome
IGEF (ex-Instituto Macroeconómico)	Angola	N		Missão de identificação/formulação no terreno
Apoio a Coordenação	Moçambique	N		Suspenso pelo QSG
TCF III	Moçambique	S	S	Em curso

Como estimativa grosseira pode dizer-se que os projectos em *pipeline* da IG (10º FED) evidenciam, à data, entre 2 e 2,5 anos de atraso comparativamente a um padrão normal de progresso. O **risco** de não financiamento/não implementação dessas 5 Actividades do ciclo IG (4 projectos e 1 Actividade funcional) está agora na ordem do dia, pese embora estarem garantidas as dotações financeiras correspondentes. Esta nota diz sobretudo respeito ao constrangimento regulamentar *sunset clause* do 10º FED (implicando que não são possíveis compromissos financeiros adicionais após a data de 31 de Dezembro de 2013), à luz, também, dos tempos de processamento habituais no circuito de decisão financeira da UE (não serão aceites mais FAs para circuito de financiamento após 31/12/2012). Com base em atrasos cumulativos, foi apresentada e aceite pela UE uma derrogação especial da *regra D+3* para 3 dos projectos do ciclo IG (informação apresentada em Junho 2009).

Para o Ciclo do PIR 2 foram reportados incidentes com 3 projectos diferentes, todos sob a modalidade de Gestão Descentralizada Indirecta Privada (projectos Saúde, Formação Profissional e Cultura). Estes problemas estiveram na origem de atrasos consideráveis e de um desempenho abaixo da natural expectativa, incluindo o encurtamento do período de implementação operacional e/ou a redução de produtos/resultados, relativamente ao previsto.

Os projectos e actividades funcionais (encerrados e em curso), integrados nos ciclos de programa mais recentes (ie: PIR 2 e IG) mostram as seguintes taxas agregadas de **desempenho financeiro** acumulado, com referência a Outubro 2012 (**Anexo M**-dados alinhados pelos últimos valores disponibilizados em CRIS): (i) em montantes contratados: 53% a 97%; (ii) em montantes pagos: 34% a 90%. Detalhes finais do *Ciclo do PIR 1* estão também disponíveis no mesmo anexo.

Não há indicação confiável sobre a natureza dos dados usados para a determinação das poucas notações de *desempenho material* registadas no **Anexo O**. A informação contida naqueles documentos evidencia uma **Relevância** razoavelmente boa ao longo dos ciclos PIR 1 e PIR 2 do Programa. Por outro lado, os projectos do PIR 2 evidenciam julgamentos positivos de **Eficácia** e (parcialmente embora) também no **Impacto/Utilidade** (vide **Anexo P**). No que respeita a **Eficiência**, o nível dos julgamentos é baixo. Os reportes sobre a **Sustentabilidade** são inconclusivos.

Dado o início tardio dos projectos da IG, não existem ainda relatórios de avaliação (para o projecto Ciclos Eleitorais, o processo de avaliação está actualmente em curso).

Por razões desconhecidas, as acções de avaliação formal tiveram lugar apenas em casos muito limitados (ver sumário dos critérios OCDE-DAC para os 5 estudos disponíveis no **Anexo P**) e são as seguintes, no que respeita à informação disponível pelo menos:

- Avaliação final global do PIR1 (2001)
- Avaliação dos *Projectos Instrumento* do PIR2 (2003)
- Avaliação intercalar (MTR) do Projecto Justiça do PIR2 (2005)
- Avaliação intercalar (MTR) do Projecto Estatística do PIR2 (2005)
- Avaliação Final do Projecto Saúde do PIR2 (2012)

O sumário de avaliação respeitante à totalidade da operação do PIR1 (excluindo os detalhes de desempenho financeiro) está descrito no **Anexo P**. Os seguintes julgamentos genéricos foram formulados no respectivo relatório, de 2001:

- a) O desempenho financeiro global foi avaliado com uma média de 76,5%, com os resultados individuais dos projectos a oscilarem entre 51% e 99%
- b) Conclusões globais da avaliação:
 - O conceito do PIR foi e ainda é um conceito válido
 - A tradução do conceito para os projectos não é completamente convincente
 - A implementação é frequentemente insatisfatória
 - O impacto não é possível de determinar

As notações ROM-monitorização por resultados (apenas existente para projectos do PIR 2) são menos generosas em termos gerais, sem atribuição de quaisquer notações no escalão **a** (vide **Anexo Q**). Sem nenhum racional perceptível, estas operações foram executadas, tendo como alvo os seguintes projectos (do PIR 2 apenas), sob diferentes perspectivas parciais reportadas aos países beneficiários:

- Estatística (4 países; 2 anos)
- Justiça (3 países; 5 anos)
- Administração Pública (1 país; 2 anos)
- Saúde (1 país; 2 anos)
- Formação Profissional (1 país; 2 anos)

(Ver **Anexo Q** para mais detalhes, incluindo as notações atribuídas):

Uma avaliação detalhada dos aspectos da **Eficiência** não pode ser integrada neste estudo por razões de tempo e limitação de recursos, dado que implicaria uma pesquisa aturada e a validação das acções, baseada em dados brutos porventura difíceis ou impossíveis de identificar.

Não obstante é de senso comum a ideia de que o Programa é susceptível de ter custos mais elevados comparativamente a outros, tendo em conta não apenas a logística decorrente da descontinuidade geográfica (factor apenas parcialmente contornável) mas também devido à estrutura bastante complexa usada para a respectiva implementação.

Uma abordagem simplificada aos custos é apresentada no **Anexo R**, de onde se pode deduzir que: (i) as despesas de gestão e coordenação podem representar entre 20% e 32% do total dos encargos; (ii) os custos indirectos (*de disponibilização*) em sentido lato, incluindo estimativa para despesas de logística requeridas pelas operações técnicas, poderão ficar na zona dos 48%-56% no total. No entanto, estes dados indicativos não provêm de cálculos exactos nem foram objecto de confirmações paralelas, devendo portanto ser entendidos e usados com a devida cautela.

Algumas rotinas e ferramentas de **monitoria** sistemática a nível de Programa foram recentemente desenvolvidas e postas em prática, por forma a suprimir o que era uma grave lacuna. Este processo parece estar a fazer o seu caminho, esperando-se que em breve seja melhorado com o recurso ao uso de ferramentas TIC apropriadas.

De momento já existem *fichas de seguimento de projecto*, apresentando referências-chave e notas de progresso, de acordo com um modelo-padrão (ainda que com algumas entradas em falta, variando de caso para caso). Os projectos e actividades funcionais cobertos por este instrumento são actualmente:

- a) PIR 2 (9ºFED): Estatística, Saúde, Formação Profissional e Cultura (3 encerrados; 1 em curso)
- b) IG (10ºFED): Ciclos Eleitorais e TCF III (ambos em curso)

De referir que alguns dos dados constantes destas fichas diferem dos registos CRIS (e.g.: datas de referência, dados financeiros actualizados), não tendo sido possível, dentro do prazo disponível, aferir caso a caso qual a versão correcta.

Existem outras ferramentas de acompanhamento desde o início do Programa, nomeadamente tabelas de seguimento das decisões tomadas e relatórios *ad hoc*, preparados pela Assistência Técnica ao OND e DEVCO.

3.6 Apropriação, multiplicação e partilha de resultados

Em capítulos anteriores foram já feitos alguns comentários sobre os elementos principais que articulam a ligação entre os aspectos de Utilidade e de Sustentabilidade avaliados, sendo eles: a partilha de produtos/resultados, a multiplicação e a apropriação. Globalmente falando, assinalam-se realizações positivas nestes domínios ainda que, em muitas frentes, haja ainda significativos desafios a enfrentar.

A **Apropriação** foi identificada como sendo significativa ao nível político, no sentido de que o Programa tem vindo a contribuir para o reforço da coesão interna do Grupo PALOP, designadamente através de uma visão comum no que respeita à cooperação com a UE e para além dela. Timor Leste demonstrou a capacidade e o cometimento para aderir ao conceito alargado PALOP&TL, assimilando e partilhando os sucessos e os desafios, passados e presentes, desta parceria.

Os resultados da Apropriação são no entanto avaliados como de menor qualidade comparativamente, com poucas excepções, ao nível técnico. Tal pode ser justificado pela provisão insuficiente, até à data, de mecanismos e iniciativas especificamente desenhadas para tal efeito. Um bom exemplo desta afirmação é provavelmente o facto de que, após 20 anos de cooperação, o número de nacionais dos países beneficiários contratados como Especialistas, ser ainda muito reduzido (alguns Formadores tiveram papéis activos em alguns dos Projectos do Ciclo PIR 2, incluindo Quadros provenientes de um outro país beneficiário). As questões respeitantes à Apropriação (um dos pilares dos compromissos consensuais constantes dos Acordos/Declarações de Paris/Accra/Busan) devem consequentemente ser tratados de forma mais específica no futuro, provavelmente exigindo compromisso de alto nível com maior expressão por parte dos Atores chave.

A **Partilha** de resultados e objetivos é avaliada como uma das fraquezas do programa, nos seus 3 ciclos. De facto, e com poucas excepções:

(a) enquanto que algumas das Actividades foram desenvolvidas com um enraizamento sectorial apreciável em todos os países (e.g.: Project de Estatística, com os Inês) outras foram executadas de forma mais independente ou mais próxima do contexto institucional do *Chefe de File* e não tanto no de todos os outros países; a partilha de resultados (e.g.: suportes de formação; relatórios técnicos), pode ter sido assim consideravelmente limitada na sua perspectiva global e, por conseguinte, falhado no conceito essencial da acção de cooperação UE/PALOP&TL a nível técnico, ie: a obtenção de mais-valias de conjunto.

(b) na maioria dos casos as actividades elementares do projecto principal foram executadas nas cidades capitais, sendo a participação dos interessados em outras áreas dos países limitada, devido a constrangimentos logísticos e financeiros (poderá ter sido o caso de Angola, Moçambique e Cabo Verde; hipótese não exaustivamente verificada). Neste contexto, também, a insuficiente partilha de resultados pode levar à obtenção de resultados a um nível inferior ao possível.

(c) na ausência de medidas específicas e devidamente planeadas com enfoque na Sustentabilidade (habitualmente difíceis de pôr em prática por razões orçamentais), as dinâmicas de projecto tendem a terminar ou perder importância rapidamente após o encerramento do projecto (a longo prazo até as medidas de criação de capacidades tendem a perder impacto, devido às mutações organizacionais e à rotação de pessoal); um remédio parcial para esta situação pode ser a provisão no projecto (no orçamento, desde logo) de mecanismos de replicação apropriados e/ou de medidas específicas com auto-sustentação (e.g.: criação de redes de comunicação ou de actividades patrocinadas por Terceiros); em geral, e com poucas excepções (e.g.: a base de dados LEGIS-PALOP, no âmbito do Projecto Justiça), este tipo de realizações não tem sido previsto ou desenvolvido em tempo útil no quadro do Programa.

No cerne das considerações anteriores está o forte efeito das medidas de **Multiplicação** (replicação de produtos-padrão para utentes múltiplos ou complementaridade/actualização de produtos existentes). Este aspecto é particularmente importante para projectos focalizados no desenvolvimento de capacidades, como era o caso do PIR 1 e, em alguma medida também, o dos projectos do PIR 2 (situação típica: o projecto Administração Pública-PIR 2, completamente focalizado na multiplicação). No entanto a multiplicação não foi avaliada como sendo uma característica global chave, provavelmente devido à deficiente qualidade de desenho dos projectos e/ou ao insuficiente envolvimento dos Estados beneficiários, por carência de recursos orçamentais e técnicos consignados a este propósito (autonomamente ou no quadro de novas iniciativas de cooperação).

Ainda assim, um efectivo apreciável de produtos multiplicáveis encontra-se já na posse dos países beneficiários, ainda que não distribuído homogeneamente entre eles (nomeadamente dada a ausência de um arquivo central exaustivo de resultados de projecto, gerido a nível central). Desta constatação decorre haver lugar para futuras iniciativas dedicadas ao desenvolvimento e partilha de elementos de tal acervo.

3.7 Sucessos e deficiências (síntese)

Foram recebidos numerosos contributos factuais e (sobretudo) opinativos dos Interlocutores, ao longo da realização das entrevistas (ver **Anexo B**). Foram também encontrados relatos e pareceres positivos e negativos, justificados, em diversos documentos analisados (ver **Anexos C e X**), alguns deles de uma notável qualidade analítica. O melhor julgamento do Avaliador condu-lo ao seguinte sumário dos resultados e insuficiências do Programa, nomeadamente dos relacionados com o desempenho individual dos projectos.

Como explicado acima, não houve, no âmbito deste estudo, comunicação directa entre o Avaliador e os beneficiários finais ou intermédios ou as Agencias operadoras intervenientes no Programa, não tendo por conseguinte, sido utilizada informação gerada neste contexto.

A – Resultados

A1 – À escala (elementar) de Projecto

Reproduzindo a terminologia usada por um dos Interlocutores, alguns *Projectos Bandeira* constituem importantes activos do Programa, no sentido de que através deles foram obtidos resultados significativos, apesar das insuficiências assinaladas em termos quer de propagação de efeitos quer de visibilidade. Esta nota respeita em especial aos ciclos PIR 2 e IG uma vez que os resultados do PIR 1 estão muito distantes já para serem referenciados com actualidade e rigor. No entanto nem todos os Interlocutores e fontes de documentação são unânimes (sem mencionar alguns casos de desacordo frontal), quanto aos projectos/componentes e produtos/resultados merecedores de tal distinção. O quadro seguinte ilustra as Constatações respeitantes a esta vertente do Programa, aliás bastante controversa.

Ciclo do Programa	Projecto	Componente/Produto/Resultado	Resultados/Utilidade/Impactos	Sustentabilidade: capacidades adquiridas/apropriação	Visibilidade/Conscencialização	Valor-acrescentado/Economias de escala/Partilha	Alcance de ANEs/CSOs ou Beneficiários finais
PIR 2	Justiça	bD LEGIS-PALOP + publicações + redes					
PIR 2	Estatísticas	Normalização + publicações + redes					
PIR 2	Saúde	Centro de competências conjunto + redes					
PIR 2	Cultura	Subvenções (ANEs) + visibilidade					
PIR 2	Administração Pública	Gestão por um Serviço Público					
PIR 2	Formação profissional	Acervo de materiais didáticos+Formadores					
IG	Ciclos Eleitorais	Procedimentos & Manuais + capacitação					

A2 – À escala (global) do Programa

Sob esta óptica foi possível apurar aspectos com relevo para o propósito do estudo, no sentido de que é neles identificável com clareza valor-acrescentado decorrente da natureza do Programa

A21-Na esfera política

- Impacto positivo do Programa na qualidade do diálogo político, incluindo o estreitamento da relação entre a UE e todos os países Parceiros e o reforço da coesão destes enquanto grupo identitário
- A perspectiva emergente de um conceito largado de parceria, susceptível de projectar a acção de cooperação para um nível de significação mais elevado, através da junção da CPLP ao núcleo central das actividades do Programa, ao mesmo tempo que nelas é garantida a participação do Brasil e de Portugal

A21- Na esfera técnica

A partir dos contributos individuais dos Interlocutores entrevistados e mediante também a consulta das fontes documentais inventariadas avaliam-se positivamente os seguintes aspectos, enquanto realizações concretizadas ou em progresso, susceptíveis de poderem ser consideradas boas práticas no contexto da gestão e coordenação, na globalidade, do Programa em apreço:

- Novo dispositivo de coordenação com um ONC e uma função central de gestão da informação
- Distinção formal (e conseqüente repartição de competências) entre reuniões plenárias periódicas (nível de ON) e reuniões técnicas (nível pericial)
- Disponibilidade de Agentes da assistência técnica para deslocações de suporte ao trabalho dos Serviços/Gabinetes de apoio aos ON

-Criação de um *web-site* central do Programa, com bom potencial de visibilidade e difusão/esclarecimento (apesar de não ter vindo a ser regularmente actualizado)

Apesar de não especificamente reportados pelos Interlocutores ou directamente retirados das fontes documentais compulsadas, os aspectos seguintes merecem ser de igual modo realçados por se tratar de boas ideias (recentes ou continuadas) tendo por objectivo a melhoria do desempenho global do Programa:

-Reforço (recente) do pessoal na Delegação da UE em Moçambique, para incremento da capacidade de apoio à gestão do Programa

-Idem na sede da DEVCO (Unidade E2)

-Idem no GON (apoio ao ONC), embora menos recente

-Adopção de soluções intercalares (ainda que precárias) para paliar o atraso no arranque do projecto do 10º FED de apoio à coordenação (recursos de AT por via de aquisição de serviços de curta duração mediante o mecanismo de contrato-quadro)

-Criação de fichas de seguimento e de quadros-resumo, com referências básicas sobre cada projecto e dados de desempenho

-Criação de bases para uma plataforma electrónica susceptível de suportar operações de gestão

-manutenção do diálogo a Cooperação Brasileira, ainda que na ausência de soluções concretas

-Prosseguimento do diálogo com a CPLP

-Preparação e lançamento do presente estudo

B – Deficiências do Programa (globais)

A lista seguinte foi organizada a partir de comentários de Interlocutores e da documentação consultada, não reflectindo qualquer critério de organização ou hierarquia na sequenciação dos tópicos (estes descritos em frases curtas por razões de economia de texto). As deficiências dizem respeito indistintamente a acções (ou falta delas) e a resultados (não desejados):

- Estratégias *de arranque e de encerramento* de projecto não previstas, como regra, na concepção e descrição dos projectos
- Exploração limitada ou inexistente dos produtos/resultados dos projectos mesmo quando estes têm um bom potencial de multiplicação ou apropriação (e.g.: material didático não usado, formadores devidamente qualificados não mobilizados; redes formais e informais não apoiadas, *websites* de projectos descontinuados)
- Não existência de um arquivo central (e difícil acesso aos acervos existentes)
- Insuficiente exploração dos instrumentos de comunicação a distância
- Plataformas *on-line* não acessíveis ou não actualizadas
- Atrasos sistemáticos em decisões de diversa tipologia (mesmo processos de rotina)
- Fraca visibilidade global do programa e das suas realizações
- Apropriação incipiente atribuível a insuficiente capacidade de partilha dos *Chefs de File*
- Falta de clareza sobre *quem deve fazer o quê* em diferentes circunstâncias
- Comunicação difícil entre os Actores devido a não existência de substitutos dos titulares

Estes e outros indícios de insuficiente desempenho, identificados no âmbito do presente estudo, foram compilados e são apresentados no capítulo 3.8 deste relatório, imediatamente a seguir.

3.8 Identificação de domínios para aperfeiçoamento

O quadro seguinte oferece uma perspectiva sintética relativamente a diversos problemas identificados como afectando a qualidade global de desempenho do Programa. Tendo em vista que importa correlacionar Constatações, Conclusões e Recomendações de forma prática, permitindo uma leitura fácil pelos possíveis utilizadores deste relatório, utilizou-se um modo de apresentação que permite associar entre si: **problemas** recorrentes ou especialmente relevantes, algumas das suas possíveis **causas** (hipóteses ou pressupostos razoáveis) e ainda as **fases-tipo da GCP** (versão UE), usando tópicos de referenciamento rápido dentro destas.

(informação adicional disponível no corpo ede texto do Relatório Final, designadamente no capítulo ↓)

pg1

domínios de sub-desempenho	factos identificados como recorrentes e/ou muito relevantes	Cap	causas possíveis (mix de factores)
☞ Alinhamento e coerência	❖ Insuficiente grau de <i>integração externa</i> (PIN,PIR,outros Doadores	3.3.	● Processo não estruturado na escolha das <i>áreas</i> e projectos
	❖ Natureza mal esclarecida do valor-acrescentado (<i>vs</i> PIN/PIR)	3.3.	● Falta de definição/ critério de <i>valor-acrescentado</i> PALOP&TL
☞ Economia da intervenção	❖ Enfoque reduzido no <i>cariz conjunto</i> dos objectivos/resultados	3.3.	● <i>Necessidades comuns</i> : insuficiente como motivador do Programa
	❖ Alterações substanciais no enfoque, ao longo do tempo	3.3.	● Programa visto, apenas, como <i>fonte adicional de recursos</i>
☞ Credibilidade e justificação			● Responsabilização mútua e processos de decisão fluidos
☞ Diálogo técnico (EU ↔ PALOP&TL)	❖ Atrasos na aprovação/financiamento dos projectos	3.3.	● Estrutura decisional multi-polar/ difusa
	❖ Consenso difícil quanto a conteúdos/formatos/qualidade	3.2.	● Escassa dedicação em pleno ao Programa (<i>e conflito de deveres</i>)
☞ Perspectiva dos <i>grupos-alvo</i>	❖ Identificação de necessidades pouco participada	3.3.	● Deficiências de orientação e de supervisão metodológica
	❖ Falta de acções de multiplicação (sector e/or território)	3.6.	● Geometria fixa nas abordagens (conceito de <i>tamanho único</i>)
	❖ Escassas acções de consciencialização/visibilidade externa	3.7.	● Insuficiências técnicas na concepção das medidas
	❖ Ausência de medidas com enfoque no Sector Privado	3.3.	● <i>Leitura exclusivamente institucional</i> da natureza do Programa
☞ Qualidade da parceria	❖ Apropriação insuficiente aos diferentes níveis	3.6.	● Deficiências de orientação e de supervisão metodológica
	❖ Reduzido esforço em matéria de empoderamento da mulher	3.3.	● Dependência excessiva de recursos externos/ de substituição
	❖ Reduzido esforço quanto à participação de ANEs/OSCs	3.4.	● Baixa dinâmica em matéria de capacitação e autonomia técnica
	❖ Adopção muito reduzida de formas de cooperação Sul-Sul	3.6.	● <i>Leitura exclusivamente institucional</i> da natureza do Programa
	❖ Exploração muito limitada do potencial de <i>Terceiros</i>	3.2.	● Diálogo reduzido com Portugal e as O.I.s
			● Diálogo inconclusivo com o Brasil
☞ Questões e instrumentos transversais	❖ Sinergias inter-Projectos não identificadas ou exploradas	3.3.	● Falta de uma perspectiva global do Programa em todas as acções
	❖ Recurso escasso ao acervo e à experiência acumulados	3.6.	● Falta de permeabilidade entre eixos de acção/ <i>Chefs de File</i>
	❖ Baixa qualidade de alguma da documentação de suporte	3.3.	● Prevalência exclusiva de racionais/motivações (sub)sectoriais
	❖ Soluções pobres de visibilidade externa/interna do Programa	3.4.	● Ausência de um repositório central do acervo acumulado
	❖ Não abordagem sistemática do <i>contexto pós-projecto</i>	3.7.	● Falta de um mecanismo interno de controlo de qualidade
	❖ Insuficiente preparação das acções de avaliação & monitoria	3.5.	● <i>Perspectiva de Actividade</i> prevalecendo sobre a <i>de Resultados</i>

(informação adicional disponível no corpo ede texto do Relatório Final, designadamente no capítulo ↓)

pg1

domínios de sub-desempenho	factos identificados como recorrentes e/ou muito relevantes	Cap	causas possíveis (mix de factores)
☞ Alinhamento e coerência	❖ Insuficiente grau de <i>integração externa</i> (PIN,PIR,outros Doadores	3.3.	● Processo não estruturado na escolha das <i>áreas</i> e projectos
	❖ Natureza mal esclarecida do valor-acrescentado (<i>vs</i> PIN/PIR)	3.3.	● Falta de definição/ critério de <i>valor-acrescentado</i> PALOP&TL
☞ Economia da intervenção	❖ Enfoque reduzido no <i>cariz conjunto</i> dos objectivos/resultados	3.3.	● <i>Necessidades comuns</i> : insuficiente como motivador do Programa
	❖ Alterações substanciais no enfoque, ao longo do tempo	3.3.	● Programa visto, apenas, como <i>fonte adicional de recursos</i>
☞ Credibilidade e justificação			● Responsabilização mútua e processos de decisão fluidos
☞ Diálogo técnico (EU ↔ PALOP&TL)	❖ Atrasos na aprovação/financiamento dos projectos	3.3.	● Estrutura decisional multi-polar/ difusa
	❖ Consenso difícil quanto a conteúdos/formatos/qualidade	3.2.	● Escassa dedicação em pleno ao Programa (<i>e conflito de deveres</i>)
☞ Perspectiva dos <i>grupos-alvo</i>	❖ Identificação de necessidades pouco participada	3.3.	● Deficiências de orientação e de supervisão metodológica
	❖ Falta de acções de multiplicação (sector e/or território)	3.6.	● Geometria fixa nas abordagens (conceito de <i>tamanho único</i>)
	❖ Escassas acções de consciencialização/visibilidade externa	3.7.	● Insuficiências técnicas na concepção das medidas
	❖ Ausência de medidas com enfoque no Sector Privado	3.3.	● <i>Leitura exclusivamente institucional</i> da natureza do Programa
☞ Qualidade da parceria	❖ Apropriação insuficiente aos diferentes níveis	3.6.	● Deficiências de orientação e de supervisão metodológica
	❖ Reduzido esforço em matéria de empoderamento da mulher	3.3.	● Dependência excessiva de recursos externos/ de substituição
	❖ Reduzido esforço quanto à participação de ANEs/OSCs	3.4.	● Baixa dinâmica em matéria de capacitação e autonomia técnica
	❖ Adopção muito reduzida de formas de cooperação Sul-Sul	3.6.	● <i>Leitura exclusivamente institucional</i> da natureza do Programa
	❖ Exploração muito limitada do potencial de <i>Terceiros</i>	3.2.	● Diálogo reduzido com Portugal e as O.I.s
			● Diálogo inconclusivo com o Brasil
			● Ausência de ligação/coordenação com <i>operações não-FED</i>
☞ Questões e instrumentos transversais	❖ Sinergias inter-Projectos não identificadas ou exploradas	3.3.	● Falta de uma perspectiva global do Programa em todas as acções
	❖ Recurso escasso ao acervo e à experiência acumulados	3.6.	● Falta de permeabilidade entre eixos de acção/ <i>Chefs de File</i>
	❖ Baixa qualidade de alguma da documentação de suporte	3.3.	● Prevalência exclusiva de racionais/motivações (sub)sectoriais
	❖ Soluções pobres de visibilidade externa/interna do Programa	3.4.	● Ausência de um repositório central do acervo acumulado
	❖ Não abordagem sistemática do <i>contexto pós-projecto</i>	3.7.	● Falta de um mecanismo interno de controlo de qualidade
	❖ Insuficiente preparação das acções de avaliação & monitoria	3.5.	● <i>Perspectiva de Actividade</i> prevalecendo sobre a <i>de Resultados</i>

4. CONCLUSÕES

4.1 Questões de Avaliação respondidas

Devido às restrições de formato do relatório, será seguidamente apresentado um brevíssimo sumário apenas das respostas às Questões de Avaliação. O **Anexo Y** descreve a sequência completa das Perguntas e Respostas. As Respostas foram elaboradas tendo por base, essencialmente, as Constatações descritas nos capítulos 3.1. a 3.8 deste documento.

Ver o **Anexo E** para a lista completa das Questões de Avaliação e respectivos Critério de Apreciação (os quais foram submetidos á UE para validação no Relatório Inicial).

Q01 (Relevância): positivo embora não por causa da especificidade
Q02 (Relevância): positivo a nível político; moderado a nível técnico
Q03 (Eficácia): positivo a nível de Resultado; moderado a nível de Objectivo
Q04 (Eficiência): positivo na capacidade de mobilização, no entanto com custos elevados
Q05 (Eficiência): pobre (muito complexo, sub-dimensionado e com estrutura cara)
Q06 (Utilidade/Impacto dos Resultados): positivo a nível político; moderado a nível técnico
Q07 (Utilidade/Impacto dos Resultados): pobre (complementaridade não explorada)
Q08 (Utilidade/Impacto dos Resultados): moderado a pobre em assuntos/ resultados transversais específicos
Q09 (Sustentabilidade): pobre (apropriação/multiplicação) existindo potencial para muito mais
Q10 (Sustentabilidade): pobre a moderado mas pode ser melhorado

4.2 Avaliação do processo de cooperação global segundo os critérios DAC

Como procedimento intermédio na sucessão das etapas de avaliação e em conformidade com os requisitos constantes dos TdR deste estudo (interpretação descrita no Relatório Inicial), segue-se uma avaliação simplificada de todo o processo de cooperação, em termos quantitativos apenas. As definições respeitantes aos 5 critérios de avaliação da OCDE-DAC constam do **Anexo D**. Os 4 níveis de notação convencional aplicados (utilizados sob única e discricionária responsabilidade do Avaliador) são os da escala usada pela UE na metodologia ROM, e têm assim os seguintes significados:

a= muito bom: a situação é considerada altamente satisfatória, bastante acima da média e potencialmente uma referência de boas práticas. A Recomendação foca-se na necessidade de adoptar estas boas práticas em outras operações;

b= bom: a situação é considerada satisfatória mas tem espaço para melhorar. A recomendação é útil mas não vital para a operação;

c= problemas: são aspectos que precisam ser resolvidos; caso contrario a performance global da operação pode ser negativamente afectada. Os melhoramentos necessários, no entanto, não requerem revisões de maior da estratégia da operação;

d= deficiências serias: estas são deficiências tão sérias que, caso não resolvidas, podem levar ao falhanço da operação. São necessários grandes ajustamentos e revisão da estratégia.

As notações atribuídas são assim as seguintes:

- Relevância (termos políticos): a
- Relevância (outros aspectos): b
- Eficácia: c
- Eficiência: c
- Utilidade/Impacto dos Resultados: b
- Sustentabilidade: c

4.3 Avaliação dos ciclos do Programa segundo os critérios DAC

Os conceitos, metodologia e critérios descritos no capítulo 4.2. acima foram aqui também empregues (abordagem sintética da avaliação global, por ciclo do Programa). Os Projectos individuais não são avaliados embora se transcrevam excertos de relatórios de avaliação de alguns deles (PIR 1 e PIR 2) no **Anexo P**.

A – Ciclo PIR PALOP 1

A1-Avaliação pelos critérios DAC

O texto seguinte é uma transcrição do relatório de avaliação global do ciclo do PIR 1 (LUSO CONSULT Management; JUNHO 2001).

Relevância: De acordo com a nossa análise, o programa como um todo, assim como a maioria dos projectos individuais, são **altamente relevantes** na tentativa de ultrapassar as carências de desenvolvimento dos países da região PALOP.

Eficácia: Na globalidade, a equipa de avaliadores classificou a Eficácia dos projectos do ciclo PIR PALOP 1 como **fraco a médio**, devido a inadequada preparação e desenvolvimento dos documentos de projecto e às fraquezas em termos da desempenho de implementação ao nível do projecto. A Eficácia sofreu também de apoio/apropriação inadequados quer por parte das Delegações respectivas da UE quer pelas instituições nacionais responsáveis.

Eficiência: Uma vez que os dados quantitativos confiáveis respeitantes aos recursos e produtos, que definem a Eficiência, são quase inexistentes, para todos os projectos, podemos apenas produzir uma avaliação geral quantitativa. Na nossa opinião a Eficiência da implementação do projecto foi **bastante baixa**. Em todos os projectos, os custos de comunicação e coordenação, particularmente os custos de viagem para formadores e formandos, consumiu uma parte considerável do orçamento global. Se a multiplicação tivesse sido alcançada como previsto, esta despesa poderia ser justificada. Com uma multiplicação apenas marginal (ver abaixo), a relação entre recursos e produtos (*input-output*) tem de ser considerada como baixa.

Resultado/Impacto Global: Todos os projectos foram capazes de produzir benefícios – ainda que não no quantitativo esperado para os grupos-alvo definidos. Não obstante limitações de Eficiência, Eficácia e Multiplicação conduziram a um resultado global **insignificante** a nível global de Programa.

Sustentabilidade/Replicabilidade: A Sustentabilidade depende largamente da efectiva capacitação quer das pessoas quer das Organizações envolvidas. Enquanto a formação de pessoas foi bem sucedida, com a ressalva embora de que a projecção desses resultados foi fraca na ausência de mecanismos de multiplicação, todos os projectos falharam no desenvolvimento significativo das capacidades das Organizações envolvidas, inviabilizando assim a base de apoio da Sustentabilidade.

A2-Notação pelos critérios DAC:

A notação atribuída ao projecto consiste no julgamento do Avaliador, não devendo ser por conseguinte atribuída à LUSO CONSULT MANAGEMENT:

- Relevância: a
- Eficácia: b
- Eficiência: c
- Utilidade/Impacto dos Resultados: c
- Sustentabilidade: d

B - Ciclo PIR PALOP 2

B1-Breves comentários:

Foram implementadas seis de um total de sete Actividades *substantivas* (projectos), em dois sub-ciclos distintos no tempo: Estatística (2 edições), Justiça (2 edições) e Administração Pública numa primeira fase; Saúde, Cultura e Formação Profissional (este ainda em curso) numa segunda fase. Analogamente ao *ciclo do PIR 1*, uma parte significativa dos conteúdos dos projectos (nomeadamente Administração Pública e Formação Profissional mas também dos projectos Justiça, Saúde e Estatística) consistiu em acções de capacitações institucional, tendo a formação como a actividade central na maioria dos casos). O projecto da Cultura teve um impacto notório no universo ANE/OSC, não abrangido anteriormente pelo Programa. Infelizmente todos os três projectos da segunda fase atravessaram incidentes de implementação que implicaram atrasos. O 7º. Projecto (IGEF, ex Instituto Macroeconómico) foi diferido para o *ciclo IG* (onde aliás permanece demorado, em circuito de financiamento).

B2-Notação pelos critérios DAC:

(atribuída sob única e discricionária responsabilidade do Avaliador)

- Relevância: a
- Eficácia: b
- Eficiência: c
- Utilidade/Impacto dos Resultados: b
- Sustentabilidade: c

C – Iniciativa de Governação (ciclo IG)

C1-Breves comentários:

Um enorme atraso no processo de identificação e formulação originou que, até este momento, apenas um projecto (Actividade *substantiva*) esteja em implementação, com os outros quatro (incluindo o que foi transferido do ciclo do PIR 2) em estado de *pipeline* e até sob risco de serem cancelados por razões procedimentais (*sunset clause do 10ºFED*). O único projecto em actividade (Ciclos Eleitorais, gerido pelo PNUD) tem até agora um desempenho excelente. Os projectos em *pipeline* são, após re-focalização de todos eles: Estado de Direito, Serviços Públicos (actual *Governação Electrónica/e-Government* ?) e Governação Económica (actual *Controle das Finanças Públicas* ?).

C2-Notação pelos critérios DAC:

(atribuída sob única e discricionária responsabilidade do Avaliador):

- Relevância: b
- Eficácia: n.a.
- Eficiência: n.a.
- Utilidade/Impacto dos Resultados: n.a.
- Sustentabilidade: n.a

4.4 Apresentação por cluster

A - Impacto, Apropriação e Sustentabilidade dos Resultados

- As realizações a nível político são muito expressivas mas a Apropriação e Sustentabilidade a nível técnico são bastante menos óbvias, embora exista um potencial oculto (*acervo sub-explorado*)
- Alguns efeitos potenciais estão bloqueados ou esbatidos devido às reduzidas capacidades de apropriação e de partilha de resultados, parcialmente atribuíveis ao actual modelo de gestão e coordenação
- O potencial de geração de efeitos é prejudicado pela escassa visibilidade global (e pela ausência de sensibilização com enfoque nos Beneficiários)
- A propagação dos resultados em termos sectoriais, de grupo alvo e no tempo fica aquém das boas praticas e nem sempre é parte dos objectivos fixados para os projectos
- O modelo de *geometria fixa* usado até aqui na concepção dos projecto e nos mecanismos de implementação podem não estar a contribuir para uma distribuição equilibrada dos benefícios entre os diferentes países
- O princípio da obtenção de *valor-acrescentado PALOP&TL*, com componentes claros de economias de escala e traduzidos também em resultados práticos, não é óbvio ou de uso sistemático no actual processo de pré-selecção de projectos e suas componentes
- O desenvolvimento da apropriação através da mobilização de especialistas e outras modalidades de cooperação Sul-Sul estão consideravelmente abaixo das expectativas e das possibilidades actuais
- Os objectivos abrangentes e transversais da cooperação para o desenvolvimento são pouco ou nada reflectidos na concepção dos diferentes projectos e nos respectivos documentos de suporte (caso designadamente: das questões do género, da participação de ANEs e do apoio ao desenvolvimento do sector privado)

B - Coerência, convergência e sinergia das Actividades

- As rotinas de programação e pré-implementação (determinação de áreas focais, projectos, parcerias) poderiam contribuir de forma mais assertiva para a maximização quer da coerência, da convergência e das sinergias dentro do Programa quer ainda da respectiva integração bi e multi lateral (incluindo articulação com PINs, PIRs e com as intervenções de outros Doadores)
- Sinergias (e economias) entre os projectos integrantes do Programa poderiam (e poderão) ser alcançadas através de uma mais adequada concepção dos projectos, a par de reformas nas estruturas de coordenação e nos procedimentos administrativos
- A concepção dos diferentes projectos deve identificar e acomodar de forma consistente as perspectivas das diferentes partes interessadas (incluindo os beneficiários finais)
- A concepção dos diferentes projectos deve reflectir uma *filosofia de orientação para os resultados* bem como incluir estratégias apropriadas de arranque e de encerramento
- A perspectiva de participação futura no Programa de novos e relevantes Parceiros (CPLP, Brasil) é positiva e deve ser ampliada para além do nível de mera definição de princípios
- O Programa deve ser capaz de desenvolver um processo intrínseco de Garantia de Qualidade, extensivo quer à concepção dos projectos e respectiva documentação de suporte quer as etapas de implementação, de acordo com as especificações da UE e as melhores práticas internacionais

C - Eficácia e Eficiência das Operações

- O nível global de Eficiência do Programa é historicamente baixo e tem consequências directas no alcance de resultados e na geração de efeitos. Melhorias significativas no modelo de gestão e coordenação existente são avaliadas como de muito limitado alcance, difíceis de implementar e, provavelmente até, susceptíveis de aumentar níveis de frustração entre muitos dos Actores envolvidos no processo de cooperação
- Entre outros aspectos, os seguintes devem merecer particular atenção: (i) proliferação de Actores com poderes e meios semi-autónomos; (ii) não existência de um repositório histórico e de informação completo, credível e fácil de aceder; (iii) insuficiente uso das modernas facilidades de gestão electrónicas (plataformas electrónicas; comunicação a distancia); (iv) baixo efectivo de pessoal dedicado em exclusividade ao Programa; (v) provisão limitada de procedimentos e formulários padronizados
- A prazo muito curto é será necessário reforçar o exercício da liderança e mobilizar capacidades técnicas, por forma a garantir que ocorrerão financiamento (e subsequente arranque) em tempo oportuno, relativamente aos projectos da IG/10ºFED que se encontram presentemente em diferentes estados de preparação e em risco sério de não concretização por força de constrangimentos temporais ponderosos.

4.5 Conclusões prioritárias

a) Formulação

CP1-Apesar da boa qualidade do diálogo político afiguram-se necessárias algumas **modificações na gestão do Programa por forma a garantir níveis de individualidade, visibilidade e credibilidade ainda mais elevados**. As melhorias prioritárias a introduzir respeitam ao processo de conversão de bons conceitos em realizações incontestáveis, com expressão nos seguintes domínios: (i) alinhamento e consistência na abordagem programática em geral; (ii) Utilidade na perspectiva dos beneficiários finais; (iii) apropriação pelos países Parceiros. Tais desígnios dificilmente poderão ser alcançados ao longo do próximo ciclo de cooperação sem modificações duráveis (e também urgentes) no que respeita às rotinas e critérios para a determinação (e eventual revisão) ao nível global de Programa: das áreas de concentração, do quadro definidor dos projectos e suas componentes, da atribuição global de recursos, das modalidades e parcerias de implementação, do processo de responsabilização mútua e da visibilidade externa.

CP2-Registam-se importantes resultados alcançados, devidos à acção de cooperação pretérita e em curso, em sectores ou temáticas como: Saúde, Educação, Estatísticas, Justiça, Cultura, Administração e Processo eleitoral. Tal corresponde ao desenvolvimento de projectos plurianuais extensivos a todos os países, ao longo dos sucessivos ciclos do Programa. Não obstante **existe espaço para melhorias significativas no processo de identificação, formulação e financiamento de cada projecto**, nomeadamente no que respeita a: (i) expressão prática do conceito de valor-acrescentado (incluindo sinergias entre Projectos/componentes e respostas conjuntas inter-Países); (ii) busca de graus de integração mais elevados (relações de complementaridade às escalas de PIN, PIR e de Doador); (iii) activos técnicos em carteira, respeitantes a projectos pretéritos; (iv) medidas viáveis para a multiplicação de resultados e outras iniciativas respeitando directamente às partes directamente interessadas no Programa; (v) modalidades inovadoras de articulação (incluindo soluções de *geometria variável* e a participação de novos Actores); (vi) adopção de quadros de implementação mais fluidos, incluindo a combinação de diferentes modalidades de gestão bem como o uso extensivo do mecanismo de subvenções; (vii) um desempenho mais assertivo no respeitante às operações de desenho de projecto e do seu financiamento (reflectido na qualidade dos documentos de suporte respectivos), designadamente no que concerne à acomodação de desígnios transversais na cooperação bem como no enfoque mais em Resultados do que em Actividades.

CP3-Afigura-se **indispensável uma reforma na actual macro-estrutura de gestão e coordenação do Programa**, para que se possam alcançar níveis aceitáveis de Eficiência, com redução dos custos de disponibilização/transacção e supressão de atrasos, incidentes e disfunções decorrentes de uma dispersão de responsabilidades. Nas origens deste problema regista-se um amplo leque de poderes e instâncias de decisão associado a fluxos de informação pesados (longos, morosos e por vezes mal definidos) e ainda a insuficiências na afectação de pessoal técnico. Determinadas funções deverão ter de obedecer a padrões mais centralizados, envolvendo: (i) re-distribuição de competências e responsabilidades, comparativamente ao modelo actualmente vigente; (ii) re-definição do estatuto e do grau de envolvimento dos Agentes ao serviço; (iii) maior aproveitamento de meios técnicos de elevada produtividade já disponíveis ou de fácil aquisição

CP4-Ocorrem **situações graves de constrangimento que ameaçam seriamente a viabilidade de implementação de projectos pré-definidos no âmbito do ciclo IG**. Torna-se assim necessária uma intervenção correctiva muito determinada e urgente nesta matéria, incluindo o desbloqueamento das FA (e mesmo de FI) ainda circuito de aprovação por forma a garantir o seu atempado financiamento ainda no quadro do 10º FED. Igualmente urgente se torna a decisão sobre as reformas preconizadas em CP1 supra sob pena da inevitável repetição no próximo ciclo de cooperação de muitas das deficiências acima apontadas.

b) Hierarquização

Todas as Conclusões acima estão profundamente interligadas e portanto a sua ordenação mútua relativa (como especificado nos TdR) não é fácil de determinar ou é inútil. Considerando porém as limitações de tempo, a abordagem mais razoável para a classificação de prioridades parece ser:

- 1 - Conclusão CP4, combinada com as Conclusões CP1 e com partes das Conclusões CP3 e CP2
- 2 - Conclusão CP3 como um todo (aspectos de curto e médio prazo)
- 3 - Conclusão CP2 conforme aplicável ao longo do tempo

c) Referências cruzadas

(as conclusões prioritárias respeitam principalmente a)

	Cluster			Fases da GCP			critérios DAC				
	A	B	C	P	D	I	R	E	e	U	S
CP 1	■			■			■				
CP 2		■			■		■			■	■
CP 3			■			■		■	■		
CP 4		■	■		■	■		■	■	■	

A-Impacto, Apropriação e Sustentabilidade dos **Resultados**

B-Coerência, convergência e sinergia das **Actividades**

C-Eficácia e Eficiência da **Operação**

P-Programação

D-Identificação e Formulação (desenho de projecto)

I-Implementação

R-Relevância

E-Eficácia

e-Eficiência

U-Resultados/Utilidade/Impactos

S-Sustentabilidade

5. RECOMENDAÇÕES

5.1 Apresentação por cluster

A - Impacto, Apropriação e Sustentabilidade dos Resultados

- Adopção de um novo conceito global de operação susceptível de gerar um grau mais elevado de apropriação por todos os países Parceiros em simultâneo. Para tal efeito haverá que: (i) partilhar os sucessivos resultados amplamente e explorá-los consequentemente ao longo do tempo; (ii) adquirir e desenvolver capacidades e conhecimentos, a partir mas também para além do mero contexto de cada projecto; (iii) prosseguir uma política de qualificação e mobilização de mão-de-obra qualificada, tendo em vista a progressiva substituição de assistências técnicas externas
- Adopção de políticas e de procedimentos operativos que reflectam decisões estruturadas e coerentes em matéria de definição de áreas de concentração, de projectos e suas componentes, em linha com a natureza única da cooperação UE/PALOP&TL. Tal deve incluir clarificação e orientação adequadas relativamente aos seguintes aspectos, pelo menos: (i) conceito de valor-acrescentado no contexto preciso do Programa; (ii) determinação, em cada caso, do universo das partes interessadas no Programa, da natureza dos recursos e produtos a considerar e das cadeias de propagação de efeitos relevantes; (iii) processo de acomodação dos desígnios e políticas de enquadramento da cooperação para o desenvolvimento bem como dos requisitos específicos definidos pelos Doadores
- Adopção de medidas conducentes a mais elevados graus de sustentabilidade dos resultados dos projectos a par com melhorias substanciais na visibilidade do Programa, sob as perspectivas do esclarecimento e informação (Beneficiários finais) e da imagem (Doadores e opinião pública)
- As recomendações precedentes deverão ser combinadas e enquadradas através de dois instrumentos complementares: (a) um **MoU/MdE** subscrito por todos os Parceiros; (b) um documento técnico de **Linhas de Orientação**. Tendo em conta a extensão das inovações sugeridas e a especificidade dos aspectos técnicos às mesmas inerentes pode ser necessário conduzir um estudo de suporte (a desenvolver seja por uma força-tarefa interna seja através de um prestador de serviços externo)

B – Coerência, convergência e sinergia das Actividades

- Os Projectos deverão ser balizados na sua concepção pela identidade peculiar e pela coerência interna do Programa, bem assim como por desígnios de economias de escala com expressão na integração a nível interno do Programa (inter-Projectos), através da adopção de medidas e instrumentos comuns em domínios tais como: Pontos Focais, assistência técnica e presença na *web*
- Idem a nível externo (inter-Programas), através da combinação de esforços com iniciativas paralelas desenvolvidas no âmbito dos PIN, dos PIR (quando aplicável) e de outras iniciativa, sejam da UE sejam de outros Doadores, tendo por alvo os mesmos países
- A combinação das duas recomendações imediatamente precedentes sugere que a concepção (identificação e formulação) de todos os projectos integrantes do Programa num seu novo ciclo tenham lugar paralelamente no tempo, sob adequada coordenação e supervisão
- Todos os projectos deverão acomodar, a partir das etapas iniciais da respectiva concepção, objectivos e medidas alinhados com as temáticas transversais da UE (*cross-cutting issues*), em especial no que respeita á questões do género e do empoderamento da mulher; o mesmo no que respeita a outras temáticas transversais e desígnios de enquadramento da

cooperação para o desenvolvimento (eg: participação activa de ANEs e OSCs; diálogo apoiante com o Sector Privado)

- Os trabalhos de concepção dos projectos deverão, uniformemente: (i) compreender estratégias específicas para arranque (*phasing-in*) e saída (*phasing-out*), incluindo medidas e sub-dotações orçamentais para multiplicação e para informação e esclarecimento; (ii) adoptar técnicas de identificação e formulação aferidas por boas práticas, incluindo racionais e indicadores baseados em resultados que reflectam também uma abordagem de garantia da qualidade
- Nas etapas iniciais de concepção dos projectos deve-se prever que a respectiva implementação tenha lugar mediante soluções flexíveis e com uma boa relação custo-eficácia, incluindo o recurso a (conforme aplicável): (i) instrumentos facilitadores da participação dos beneficiários finais (eg. Subvenções temáticas); (ii) mecanismos de cooperação delegada (baseados na experiência e noutros atributos preferenciais dos potenciais Parceiros de implementação)
- As Agências de Implementação que venham a participar no Programa em modalidades de cooperação delegada deverão participar nos trabalhos de concepção dos projectos desde o respectivo início. Este diálogo técnico deverá aliás ser extensivo a determinadas etapas da Programação (na circunstância: as discussões técnicas para a preparação do próximo ciclo de operações, no quadro do 11ºFED)
- A CPLP, a Cooperação Brasileira e o Instituto Camões (ex-IPAD), enquanto potenciais Agências de Implementação, deveriam ser convidados a participar no debate quanto aos termos e pressupostos da sua possível intervenção no quadro financeiro do 11ºFED; considerando o papel desempenhado no âmbito da IG/10ºFED o PNUD e a OMS deveriam ser alvo, também, de atempadas consultas
- As recomendações precedentes deveriam ser desenvolvidas e materializadas num documento de Linhas de Orientação ou **Manual** de consulta, preparado especificamente para um contexto multi-países; para além disso deverão ser organizados diversos **Seminários** internos, ao longo do período de implementação, para debater e disseminar lições aprendidas no âmbito da capacitação e da apropriação

C – Eficácia e Eficiência das Operações

- Preparação e adopção de uma expressiva reforma na arquitectura do Programa em matéria de gestão e coordenação, com o propósito de unificar e simplificar os circuitos de informação e o processo decisional. O objectivo é o de evitar atrasos e outras consequências de um desempenho técnico não optimizado, a par da obtenção em simultâneo de economias nos custos de operação. O alcance deste objectivo poderá concretizar-se através de um novo conceito institucional (a ser implementado em pleno no próximo ciclo do 11ºFED). Neste novo enquadramento os recursos financeiros do Programa seriam disponibilizados mediante uma linha orçamental única e geridos por um único OND consensualmente escolhido. Este conceito é equivalente à adopção de um PIR sem continuidade geográfica, modelo este que deverá poder ser aceite no plano técnico porquanto em termos legais e procedimentais, existe já a figura de *cooperação multi-países*.
- Adopção de duas estruturas principais, que constituem a *cabeça* e o *braço executivo* do novo modelo de cooperação preconizado: (a) Conselho Superior (ou designação equivalente), com presidência anual rotativa (dotada do estatuto e da visibilidade adequadas à função); este órgão teria por objecto decidir e mandar aplicar directivas e medidas de âmbito global em domínios como: diálogo político; apropriação institucional sustentabilidade dos resultados dos projectos e visibilidade e credibilidade do Programa e da parceria; (b) uma UGP-Unidade de Gestão do Programa central, integrada nas estruturas de apoio ao ONC e dotada de uma pequena equipa de pessoal técnico em dedicação exclusiva, Unidade esta que deverá

integrar Pontos Focais polivalentes, destacados/residentes nas estruturas de apoio aos ON dos diferentes países

- Adopção progressiva das seguintes medidas tendentes à melhoria da gestão das operações (a desenvolver e testar antes do arranque do novo ciclo de Programa no quadro do 11º FED): (i) um conjunto de procedimentos padronizados e de suportes-tipo para as operações de rotina, incluindo descrições de funções; (ii) um sistema completo de monitorização de ciclo curto, suportado por ferramentas informáticas (eg: recolha mensal de dados e produção de informação tratada com base trimestral); (iii) substituição de muitos dos encontros técnicos presenciais por mecanismos de audio/video conferência; (iv) substituição de todos os Agentes em dedicação parcial ou em duplicação de funções (Pontos Focais e outro pessoal técnico de apoio) por técnicos em dedicação exclusiva, devidamente seleccionados em concursos obedecendo a TdR específicos; (v) nomeação de substitutos para todas as posições a par da programação anual e difusão interna de todas as sessões de trabalho regulares bem como de eventos e de datas-objectivo a ter em conta; (vi) adopção de uma política de *não atrasos/não tolerâncias* respeitante a todos os compromissos calendarizados (mandatórios ou críticos), no quadro de um sistema mais amplo de garantia de qualidade (zero falhas).
- Tendo em conta a dimensão e profundidade das inovações acima sugeridas bem como a complexidade técnica de muitas das modificações a introduzir, poerá vir a ser necessário conduzir um estudo específico para a respectiva preparação (a ser realizado seja por força-tarefa interna seja por contratação de serviços externos)
- Mobilização imediata da DEVCO, das Delegações da UE nos países, dos Nos a de todos os parceiros de implementação, tendo por objecto a ultrapassagem dos estrangulamentos que, presentemente, afectam as Actividades do ciclo GI/10º FED em situação de pendência e que se encontram em risco

5.2 Recomendações prioritárias

a) Formulação

RP1-Que se proceda a **consultas urgentes entre a UE e os países Parceiros, tendo por objecto o desempenho conjunto das tarefas básicas respeitantes à Programação dos apoios do 11º FED**. O correspondente diálogo deve ter lugar à luz de importantes reformas a introduzir no mecanismo de cooperação, em resultado de lições aprendidas ao longo dos passados ciclos de Programa. De entre essas reformas importará desenvolver um novo conceito de parceria baseado na **adopção combinada de um instrumento de financiamento de tipo PIR com uma linha orçamental FED própria, de uma UGP de cariz executivo a nível central e de uma estrutura deliberativa de alto nível**. Assim se conseguiriam alcançar ganhos: (i) no alinhamento e convergência, em termos globais; (ii) na utilidade e impacto ao nível dos beneficiários finais; (iii) no grau de apropriação pelos países Parceiros; (iv) nos custos de disponibilização/transacção em geral. O resultado do processo de consultas mútuas, a conduzir com enquadramento político e técnico adequados, deverá ser plasmado num **MoU/MdE** e num documento técnico de **Linhas de Orientação**.

RP2-Que sejam facilitadas e devidamente apoiadas **melhorias substanciais no processo de identificação, formulação e financiamento dos diferentes projectos**, através da introdução de orientações claras e precisas e de instrumentos-padrão de uso obrigatório, em domínios como: (i) valor-acrescentado (incluindo modalidades de resposta conjuntas inter-Países e sinergias inter-Projectos); (ii) integração externa (complementaridades aos níveis PIN, PIR e Doador); (iii) valorização e exploração de activos técnicos em carteira, resultantes de anteriores projectos; (iv) iniciativas de multiplicação e outras medidas alinhadas com prioridades das partes intervenientes; (v) novas modalidades e soluções de parceria (incluindo modelos de *geometria variável* e a participação de novos Actores); (vi) modalidades de gestão e uso de subvenções; (vii) qualidade no desenho de

projecto e nos documentos de suporte à obtenção de financiamento. A modificações a introduzir deverão estar devidamente descritas em documento orientador ou **Manual** e deverão, também, ser objecto de **Seminários** internos a realizar periodicamente no âmbito do reforço de apropriação.

RP3-Que sejam induzidas **reformas básicas na estrutura de gestão e coordenação actualmente existente**, tendo por objectivo a melhoria da capacidade de resposta e consequentemente a qualidade de desempenho do Programa. Em convergência com a recomendação respeitante à adopção de uma abordagem *tipo PIR*, as alterações preconizadas deverão traduzir-se em que **determinadas funções passem a ser conduzidas de forma mais unificada**, o que implica designadamente: (i) re-distribuição de competências e responsabilidades, com a concentração das funções operacionais em um único OND; (ii) pessoal em dedicação exclusiva e/ou em agrupamento funcional, por oposição ao exercício de funções em tempo parcial ou em acumulação de serviço; (iii) recurso alargado a procedimentos e suportes padronizados, baseados nas modernas TIC a par do uso frequente de comunicações a distância

RP4-Que se desencadeiem **intervenções imediatas e respectivo seguimento sistemático**, no que respeita à pronta resolução dos estrangulamentos que ameaçam os projectos do ciclo IG/10º FED ainda não operacionalizados

b) Hierarquização

Todas as 4 recomendações prioritárias estão fortemente interligadas pelo que a ordenação mútua relativa (prevista pelos TdR) pode não ser significativa, excepto no que respeita a considerações de ordem temporal. A ordem sugerida é assim:

- 1- Recomendação RP4 e implementação progressiva das medidas previstas em RP1 e RP3
- 2- Recomendações RP3 e RP1 (reforço/aperfeiçoamento)
- 3- Recomendação RP2

c) Referências cruzadas

(as recomendações prioritárias respeitam principalmente a)

	Cluster			PCM Phases			DAC criteria				
	A	B	C	P	D	I	R	E	e	U	S
RP 1											
RP 2											
RP 3											
RP 4											

A-Impacto, Apropriação e Sustentabilidade dos **Resultados**

B-Coerência, convergência e sinergia das **Actividades**

C-Eficácia e Eficiência da **Operação**

P-Programação

D-Identificação e Formulação (desenho de projecto)

I-Implementação

R-Relevância

E-Eficácia

e-Eficiência

U-Resultados/Utilidade/Impactos

S-Sustentabilidade

5.3 Articulação com as Conclusões

As séries de conclusões e recomendações elementares (capítulos 4.4. e 5.1., respectivamente) estão intrínseca e globalmente ligadas, dentro de cada um dos *clusters* pré-seleccionados que lhes correspondem, não sendo pois possível ou significativo proceder a correspondências directas, linha-a-linha. No que respeita à formulação por Prioridades prevista nos TdR (aspectos mais relevantes e/ou mais urgentes a considerar) as correspondências a estabelecer são as que constam do quadro seguinte:

Problema/necessidade/tópico		Resposta/Remediação/Iniciativa	
		ST-curto prazo	MT-médio prazo
Programação do 11º FED	CP1	RP1 Acção: ☛ Consultas/decisões-novos conceitos (adopção de um <i>modelo PIR</i> ; critérios de escolha adequados) Instrumento(s): ☐ MoU ☐ Linhas de Orientação	n.a.
Concepção & financiamento dos projectos	CP2	RP2 Acção: ☛ Clarificação de questões pendentes (papel & conteúdos das intervenções: I. Camões, Brasil, CPLP) Instrumento(s): ☐ Envio/Recepção de Notas	Acção: ☛ Revisão profunda de metodologias & conteúdos (v.a. crescentado; integração; multiplicação; subvenções;...) Instrumento(s): ☐ Manual ☐ Seminários (internos)
Implementação dos projectos	CP3	RP3 Acção: ☛ Melhorias funcionais (primeiros passos) (<i>monitoring</i> , comunicações/TIC, visibilidade, pessoal afecto,...) Instrumento(s): ☐ Lista de medidas & dos responsáveis pela acção	Acção: ☛ Implementação integral das decisões de reforma (novo quadro estrutural e funcional em fase de cruzeiro) Instrumento(s): ☐ Relatórios Técnicos e Normas de Execução
Estrangulamentos no ciclo IG/10º FED	CP4	RP4 Acção: ☛ Processo dinâmico de identificação e seguimento (enfoque: as 5 Actividades em <i>círculo de financiamento</i>) Instrumento(s): ☐ Actas and Notas internas	n.a.

5.4 Condições para a Implementação das Recomendações

Alguns factos, circunstâncias e decisões importantes são cruciais para a consecução e eficácia das recomendações acima elencadas, incluindo:

- Espírito aberto à inovação e mudança, a par de vontade genuína de progresso, por parte de todos os Actores envolvidos em função das circunstâncias
- Aceitação dos princípios de economia e eficiência, ao mesmo tempo que se maximize a sustentabilidade, a utilidade e a apropriação
- Interesse de todas as partes envolvidas no alargamento da parceria à CPLP e ao Brasil, mantendo ainda Portugal dentro do processo
- Aceitação de todas as consequências de um mais aprofundado uso de plataformas e instrumentos de apoio à gestão baseadas nas TICs e de modalidades de diálogo técnico baseado na comunicação a distância
- Vontade e disponibilidade para participação activa em todos os estudos e iniciativas de suporte técnico que possam ser organizados
- Recursos orçamentais e técnicos ou humanos disponíveis para a preparação e implementação das medidas sugeridas
- Decisões na adopção das recomendações tomadas dentro de prazos compatíveis com as metas existentes e com outras restrições temporais de ordem política ou operacional

5.5 Contributos adicionais

Embora porventura para além do âmbito específico do estudo, foi considerado apropriado apresentar um número de comentários e recomendações adicionais a diferentes níveis, observações essas que resultaram da avaliação realizada e que podem eventualmente contribuir para uma reflexão e tomada de decisão durante o período em que as conclusões e recomendações acima forem examinadas e debatidas. Tais contributos dizem respeito quer a iniciativas de remediação de carácter urgentes e/ou com reflexo no curto prazo (focalizadas nas operações do 10º FED) quer a assuntos mais estruturais, estes respeitantes ao novo ciclo de cooperação que terá lugar futuramente, com enquadramento financeiro do 11º FED. Os **Anexos T, U, V e W** têm uma relação directa com o conteúdo deste capítulo e completam os Tópicos seguintes, os quais não estão organizados por ordem hierárquica, prioritária ou qualquer outro critério especial de apresentação.

A - Actividades em curso (IG/10º FED)

1-Assegurar que todos os projectos e actividades funcionais em circuito de financiamento permanecem relevantes e exequíveis e também que todos os Actores/Agentes com os mesmos relacionados estão cientes da necessidade de serem tomadas medias atempadas (muito urgentes nesta data), no âmbito das diferentes cadeias procedimentais aplicáveis a cada caso (identificação/formulação/decisão de financiamento)

2-Clarificação urgente (e, desejavelmente também, pronta certificação) no que respeita estatuto de elegibilidade da CPLP na sequência da avaliação dos *4 pilares* e no que respeita também à possibilidade de alguma forma de intervenção no actual ciclo do Programa (o que poderia contribuir para a preparação de uma intervenção mais alargada no futuro)

3-Abordagem técnica aprofundada quanto às modalidades e condições a estipular por forma a envolver a breve prazo Entidades brasileiras nas actividades em curso (ver **Anexo U** para discussão das opções processuais aplicáveis)

4-Confirmação urgente de que a participação do Instituto Camões (ex-IPAD) nos dois projectos em circuito de financiamento onde a mesma está prevista decorre em conformidade ao programado (vertentes de co-financiamento e de gestão delegada) e inclui um envolvimento activo nas etapas finais da formulação dos referidos projectos

5-Garantir que todas as FAs relativas aos projectos ainda em *circuito de financiamento* contenham indicadores elaborados segundo uma clara uma orientação para os resultados (e SMART numa forma geral)

6- Assegurar que todas as FAs relativas aos projectos ainda em *circuito de financiamento* contenham sub-rúbricas orçamentais específicas, dedicadas a acções bem identificadas no âmbito da Visibilidade e da Multiplicação e Apropriação

7-Designação imediata de substitutos/interinos (na ausência, por representação dos titulares) para todas as posições envolvendo responsabilidades especiais de coordenação e comunicação

8-Assegurar que todas as reuniões periódicas de coordenação (presenciais mas também, progressivamente, através de meios tecnológicos) serão objecto de rigorosa e atempada calendarização, com a previsão também de soluções automáticas para *segundas melhores opções* (eg: Embaixador se o ON não puder estar presente; Técnico substituto se o titular não estiver disponível; *2ªs melhores* datas alternativas previamente determinadas)

9-Maior esforço no sentido de aumentar a apropriação e a sustentabilidade através da contratação de Especialistas qualificados oriundos dos países beneficiários (ou na diáspora)

10-Assegurar que serão devidamente planeadas e implementadas acções sistemáticas de avaliação (pelo menos as de âmbito final), no que respeita a todos os projectos passados, em curso e futuros no âmbito do Programa

11-Preparação e implementação progressiva de uma plataforma electrónica universal *on-line* à escala global do Programa, susceptível de providenciar simultaneamente um conjunto variado de funções e facilidades, incluindo: apoio à gestão de rotina dos projectos; apoio à monitorização de ciclo-curto; alojamento do e-arquivo central do Programa; apoio a acções de formação a distância; alojamento dum *web-site* central virado para o exterior (beneficiários finais e público em geral, compreendendo: facilidade de Pergunta&Resposta, *newsletters* de divulgação e fonte de *links*)

B - Novo Quadro de Cooperação (11º FED)

1-As futuras *áreas de concentração* deveriam reflectir, também, o espírito original e os objectivos fundadores da cooperação UE/PALOP&TL (ver actas da Reunião Técnica de Junho 2012); no respeitante aos aspectos de complementaridade com os PINs ver **Anexo V**

2-Examinar a possibilidade de alinhar, ainda, segmentos da futura acção de cooperação com algumas das já existentes *Áreas de Cooperação Estratégica* da CPLP, estas decididas por consenso a nível dos Governos (ver **Anexo V**)

3-O antecedente não deve excluir a busca de áreas focais inovadoras, definidas em consonância com a natureza do Programa e respeitando sempre o critério do valor acrescentado EU/PALOP&TL (eg: recursos naturais terrestres e marinhos; emprego e mobilidade; segurança alimentar; prevenção de conflitos)

4-O actual motto *soluções comuns para problemas comuns* deveria dar lugar a um outro, portador de maiores significado intrínseco e força semântica: *soluções conjuntas para problemas comuns ou transversais*

5-Embora possam ser desenvolvidos diferentes cenários para assegurar melhorias de fundo através do desenho de um futuro quadro global de gestão e coordenação a nível de Programa, recomenda-se fortemente a adopção da 3ª e última opção constante do **Anexo W**, por razões combinadas de eficácia, eficiência e apropriação

6-Futuros projectos e suas componentes deveriam ser desenhados, *ab initio*, com fórmulas-padrão taxativas respeitantes a: definição verificável do valor-acrescentado; medidas específicas para Visibilidade e Sensibilização e para Multiplicação e Apropriação (ver **Anexo T**)

7-Em relação às modalidades de implementação e modos de gestão recomenda-se o uso extensivo de Subvenções temáticas: não apenas pela possibilidade de assim se poder abarcar um conjunto alargado de interesses, sem a correspondente multiplicação de projectos mas também pela possibilidade de assim melhor se alcançar (e interagir com) o universo ANEs/OSCs

8-Novos possíveis Actores na Implementação (eg: OIT) poderiam ser considerados no futuro, dependendo da escolha das *áreas de concentração* e dos projectos; de igual modo se recomenda, no que respeita ao Instituto Camões (ex IPAD), analisar a experiencia passada desta entidade (fortemente ancorada no universo PALOP & TL) e os nichos de competência associados, tendo em vista novas perspectivas de colaboração no quadro do 11ºFED.