



PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO PORTUGAL – MOÇAMBIQUE (2011-2014)

Avaliação Conjunta

SUMÁRIO EXECUTIVO



Março de 2016



SUMÁRIO EXECUTIVO

O **objeto de avaliação** foi o Programa Indicativo de Cooperação (PIC) entre Portugal e Moçambique 2011 - 2014, cujo Memorando de Entendimento foi assinado em 12 de fevereiro de 2012, com efeitos a 1 de janeiro de 2011. A avaliação teve por base o período de implementação deste quadro de referência estratégico, cujo orçamento indicativo foi de 62 milhões de euros.

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

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

A avaliação foi elaborada conjuntamente pelas autoridades portuguesas e moçambicanas. O processo de avaliação decorreu de abril a novembro de 2015 e teve por base os Termos de Referência (TdR) definidos conjuntamente pelas duas partes.

As **conclusões** tiveram por base a análise das áreas da conceção e programação, implementação, resultados e aspetos transversais, e são as seguintes:

- Conclusão 1 – Alinhamento do PIC com as prioridades do Governo de Moçambique: o Programa Quinquenal do Governo (PQG) 2010-2014 e o Plano de Ação para a Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014 estiveram na base da conceção do PIC 2011-2014, assegurando o alinhamento do Programa de Cooperação com as prioridades do Governo moçambicano.
- Conclusão 2 – Reduzido alinhamento dos documentos enquadradores dos

PPA ao PIC: os projetos, programas e ações desenvolvidos no âmbito do PIC têm na sua base protocolos/acordos assinados entre ministérios/entidades homólogas, mas nem todos eles se encontram alinhados com o PIC 2011-2014, dificultando a programação da implementação do PIC. Acresce que só muito pontualmente foi respeitada a obrigatoriedade de parecer prévio vinculativo do Camões, I.P.

- Conclusão 3 – Ausência de alinhamento com o Modelo programático da UE: as orientações da UE em matéria de programação por país não foram tidas em consideração na conceção do PIC 2011-2014.
- Conclusão 4 – Falhas ao nível da harmonização: a coordenação e a complementaridade com outros doadores carecem de melhoria. O mapeamento dos doadores existentes em diferentes setores em Moçambique não constituiu a base para a definição/elaboração dos projetos, programas e ações que compõem o PIC.
- Conclusão 5 – Fragilidade dos Instrumentos de Planeamento: os instrumentos de planeamento e programação existentes em Portugal e em Moçambique carecem de melhoria havendo um caminho a percorrer para uma programação plurianual e flexível.
- Conclusão 6 – Inexistência de objetivos gerais e específicos no PIC: o PIC não apresenta um objetivo global, nem identifica objetivos ao nível de cada Eixo e Área de Intervenção. Os objetivos apresentados referem-se aos principais programas que o compõem. Igualmente não são identificados indicadores nem metas.



- Conclusão 7 – Ausência de uma Matriz de Implementação: a inexistência de uma matriz de implementação do PIC, à semelhança do que se verificou no PIC 2007-2010, dificultou o respetivo acompanhamento numa ótica de resultados, revelando um retrocesso em termos de programação e de contributo para a agenda da eficácia da ajuda.
- Conclusão 8 – Dispersão setorial e geográfica: não se verificou uma concentração setorial neste Programa de Cooperação. Registou-se uma maior dispersão de projetos, ainda que algumas ações tenham sido pontuais e sem continuidade. Em 2011-2014 foram implementados 141 projetos, mais 52 projetos do que no PIC anterior, revelando uma incapacidade em reduzir a fragmentação da ajuda. Relativamente à concentração geográfica das ações, verificou-se que a maioria das ações desenvolveu-se na província de Maputo, e em menor escala nas províncias de Nampula e Sofala.
- Conclusão 9 – Fraco acompanhamento da implementação do PIC: o acompanhamento do PIC e dos seus projetos revelou-se bastante deficitário. A dispersão setorial e geográfica; o número reduzido de recursos humanos na sede e no terreno; a multiplicidade de atores; a inexistência de uma estrutura sólida de indicadores e quadros de desempenho e de uma matriz de intervenção; a não realização das revisões semestrais conjuntas previstas no PIC, assim como de reuniões da CIC, contribuíram para um acompanhamento deficitário, quer da implementação dos projetos e ações de cooperação, quer do PIC.
- Conclusão 10 – Abordagem à gestão do risco pontual e casuística: a abordagem à gestão do risco, quer no contexto do PIC, quer no âmbito dos diferentes projetos de cooperação foi, e é ainda, rudimentar e residual.
- Conclusão 11: Maior enfoque no setor da educação e serviços sociais: o maior volume dos recursos financeiros (54%) foi atribuído à Área de Intervenção I - Educação e Serviços Sociais no âmbito do Eixo II – Desenvolvimento Sustentável e Luta contra a Pobreza.
- Conclusão 12: Impossibilidade de avaliar a eficácia do PIC: as limitações apontadas não permitem concluir com rigor qual a taxa de execução física das atividades inscritas no PIC, nem o grau de realização dos objetivos delineados em cada um dos programas e dessa forma avaliar a eficácia do PIC.
- Conclusão 13: Deficiente previsibilidade da ajuda e baixo grau de eficiência: a execução financeira foi superior ao previsto (de 62 milhões de € para 63.614 milhões de €), revelando uma deficiente previsibilidade plurianual, quer em termos de ações, quer em termos financeiros. Não há um programa plurianual das atividades setoriais, nem em Portugal, nem em Moçambique.
- Conclusão 14: Abordagem ao Género ainda bastante ténue: a abordagem à dimensão do género foi pouco significativa, apesar de o quadro normativo e orientador existente em ambos os parceiros ser particularmente vasto nesta matéria.
- Conclusão 15: O Desenvolvimento de Capacidades mantém-se como aspeto central das ações de Cooperação com Moçambique: a maioria dos projetos, programas e ações implementados no âmbito do PIC têm na sua génese o desenvolvimento de capacidades locais, favorecido por uma língua comum, pelas



semelhanças dos quadros legais e institucionais dos dois países.

- Conclusão 16: Baixo grau de implementação das Recomendações da avaliação do PIC 2007-2010 aceites pelos detentores de interesse: as recomendações aceites foram 30. Destas 6 foram totalmente implementadas, enquanto 14 foram-no apenas parcialmente. Este balanço representa um grau de implementação global de 20%.

Face às conclusões apuradas, foram feitas as seguintes **recomendações**:

- Recomendação 1: Melhorar a conceção do PIC enquanto documento estratégico da Cooperação Portuguesa;
- Recomendação 2: Aumentar a coordenação com os atores internacionais nomeadamente através do mapeamento de doadores;
- Recomendação 3: Melhorar os mecanismos de planeamento conjunto (quer do processo dos intervenientes da CP em Portugal e das estruturas de

terreno, quer dos atores pela parte moçambicana);

- Recomendação 4: Melhorar a Matriz de Intervenção do PIC, incluindo a componente de gestão do risco;
- Recomendação 5: Estabelecer um sistema de acompanhamento do Programa de Cooperação, assim como dos programas, projetos e ações, criando indicadores aos diferentes níveis;
- Recomendação 6: Reforçar o processo de concentração setorial e geográfico;
- Recomendação 7: Aumentar a previsibilidade da ajuda e melhorar os mecanismos de gestão possibilitando uma melhor eficácia e eficiência do PIC;
- Recomendação 8: Realizar avaliações direcionadas a projetos e/ou setores específicos de intervenção;
- Recomendação 9: Integrar os aspetos transversais na fase de Programação do Programa de Cooperação;
- Recomendação 10: Respeitar o parecer prévio vinculativo do Camões, I.P.