



Augusto Mateus & Associados
Sociedade de Consultores, Lda

AVALIAÇÃO TEMÁTICA SOBRE
“A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA ESTATÍSTICA
(1998-2008)”

Relatório Final

Dezembro de 2009

FICHA TÉCNICA

Avaliação Temática sobre “A Cooperação Portuguesa na Área da Estatística (1998-2008)”

Estudo realizado em 2009

Entidade adjudicante: *Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)*

Autoria: *Augusto Mateus & Associados, Sociedade de Consultores, Lda.*

Coordenação global: *Augusto Mateus*

Coordenação executiva: *Sandra Primitivo*

Coordenação do trabalho de campo: *João Estevão*

Equipa Técnica: *Ana Silva, Catarina Gamboa, Dalila Farinha, José Vasconcelos e Paulo Beijinho*

Trabalho de Campo: *Álvaro Loveira (Moçambique), Carlos Lobo de Pina (Guiné-Bissau), José Fernandes (Cabo Verde) e Manuel Ennes Ferreira (Angola e S. Tomé e Príncipe)*

ÍNDICE

I.	SUMÁRIO EXECUTIVO	1
II.	A COOPERAÇÃO NA ÁREA DA ESTATÍSTICA	7
1.	INTRODUÇÃO	7
2.	OBJECTO DE AVALIAÇÃO: ENQUADRAMENTO E EXECUÇÃO	8
3.	METODOLOGIA E ALCANCE DA AVALIAÇÃO	18
II.	OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	21
4.	A MATRIZ SWOT DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA COM OS PALOP	21
5.	ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO	26
	5.1. A relevância	27
	5.2. A eficácia	28
	5.3. A eficiência	31
	5.4. O impacto	33
	5.5. A sustentabilidade	36
6.	AS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO	40
	6.1. Programação e concepção das intervenções	40
	6.2. Implementação das intervenções	46
	6.3. Resultados e efeitos das intervenções	53
7.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	60
	7.1. Conclusões	60
	7.2. Recomendações	72

VOLUME DE ANEXOS AO RELATÓRIO

ANEXO 1 – TERMOS DE REFERÊNCIA DO ESTUDO DE AVALIAÇÃO
ANEXO 2 – METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO UTILIZADA NO ESTUDO DE AVALIAÇÃO
ANEXO 3 – ENQUADRAMENTO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA
ANEXO 4 - A COOPERAÇÃO PORTUGUESA NA ÁREA DA ESTATÍSTICA: ACORDOS BILATERAIS E PROJECTO COMPLEMENTAR PORTUGUÊS
ANEXO 5 – UM BALANÇO DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA NA PERSPECTIVA DOS PALOP
ANEXO 6 – INDICADORES DE APOIO À ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO
ANEXO 7 – BIBLIOGRAFIA

Siglas e abreviaturas utilizadas no presente relatório e respectivos anexos:

ACP - África-Caraíbas-Pacífico
ADSE - Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos
APAD - Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD - Banco Africano de Desenvolvimento
BCV - Banco de Cabo Verde
BdP – Banco de Portugal
BM - Banco Mundial
CAD - Comissão de Ajuda ao Desenvolvimento
CAE - Classificação de Actividades Económicas
CC - Comité de Coordenação
CCo – Classificação da Construção
CCIO - Classificação do Consumo Individual por Objectivos
CCRGPH - Conselho Coordenador de Recenseamento Geral da População e Habitação de Moçambique
CE - Comissão Europeia
CEDEAO - Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
CESD - Centro Europeu de Estatística para o Desenvolvimento
CGCE - Classificação das Grandes Categorias Económicas
CIC - Comissão Interministerial para a Cooperação
CITA - Classificação Internacional de Tipo de Actividades
CNBS - Classificação Nacional de Bens e Serviços
CNE - Conselho Nacional de Estatística
CNEST - Conselho Nacional de Estatística de Cabo Verde
CP – Classificação das Profissões
CPC - Classificação Central de Produtos
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CSE - Conselho Superior de Estatística de Moçambique
CSIE - Conselho Superior de Informação Estatística da Guiné-Bissau
DGF - *Development Grant Facility* (Fundo de Empréstimos para o Desenvolvimento)
DGINE - Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística
DQAF - *Data Quality Assessment Framework* (Quadro de Avaliação da Qualidade dos Dados)
FAO - Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura
FED - Fundo Europeu para o Desenvolvimento
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNUAP - Fundo das Nações Unidas para a População
FUE - Ficheiro de Unidades Estatísticas
GAERE - Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Externas
GAAI - Gabinete de Avaliação e Auditoria Interna do IPAD
GDDS - *General Data Dissemination System* (Sistema Geral de Disseminação de Dados)
ICE - Instituto para a Cooperação Económica
ICP - Instituto de Cooperação Portuguesa
I PIR PALOP - I Programa Indicativo Regional
II PIR PALOP - II Programa Indicativo Regional
INE – Instituto Nacional de Estatística
INEC - Instituto Nacional de Estatística e Censos da Guiné-Bissau

INE-P - Instituto Nacional de Estatística de Portugal
INE-PALOP - Institutos Nacionais de Estatística dos PALOP
IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPC - Índice de Preços no Consumidor
IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODINE - Órgãos Delegados do INE de Cabo Verde
ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OIT - Organização Internacional do Trabalho
ONU - Organização das Nações Unidas
OPES - Órgãos Produtores de Estatísticas de Cabo Verde
PALOP - Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PALP - Países Africanos de Língua Portuguesa
PAME - Plano de Acção de Marraquexe para as Estatísticas
PARIS 21 - *Partnership in Statistics for Development in the 21st Century* (Parceria nas Estatísticas para o Desenvolvimento no Século XXI)
PCP - Projecto Complementar Português
PEC – Programa Estatístico Comunitário
PIB - Produto Interno Bruto
PIC - Programa Indicativo de Cooperação
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POTF – Plano Operacional Técnico e Financeiro
PPC - Paridades do Poder de Compra
PRCGE - Projecto de Reforço de Capacidades de Gestão Económica
SCN - Sistema de Contas Nacionais
SDDS - *Special Data Dissemination Standard* (Padrão Especial de Disseminação de Dados)
SEN - Sistema Estatístico Nacional
SIG - Sistema de Informação Geográfica
SINE - Sistema Integrado de Nomenclaturas Estatísticas
STA - Departamento de Estatística do Fundo Monetário Internacional
STATCAP - *Statistical Capacity Building* (Reforço das Capacidades Estatísticas)
TFSCB - *Trust Fund for Statistical Capacity Building*
UEMOA - União Económica e Monetária da África Ocidental
UGTP - Unidade de Gestão Técnica do Projecto
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UNSD - *United Nations Statistics Division* (Divisão de Estatística da Nações Unidas)

I. SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação tem por objecto a Cooperação Portuguesa com PALOP na área da Estatística, desenvolvida no âmbito dos Acordos Bilaterais no período 1998-2008, e do Projecto Complementar Português (PCP) ao II PIR PALOP, no período 2004-2008. O objectivo principal é avaliar o contributo da Cooperação Portuguesa para o reforço das capacidades dos Sistemas Estatísticos Nacionais (SEN) dos cinco países.

O exercício de avaliação privilegiou sobretudo a aproximação aos grandes resultados da Cooperação, uma vez que não tendo sido adequadamente estabelecidos, ao nível da concepção, objectivos e indicadores de acompanhamento das intervenções se limitou o alcance duma análise mais objectiva, sobretudo ao nível da eficácia e dos impactos.

A cooperação estatística portuguesa com os PALOP

A cooperação bilateral com os PALOP durante o período 1998-2008 assumiu como objectivo global apoiar a modernização dos SEN dos países parceiros e de promover o reforço institucional dos organismos produtores de estatísticas oficiais. Dado o estágio de evolução da produção estatística e das estruturas organizacionais existentes, a cooperação neste período procurou dar continuidade aos programas em execução nas áreas consideradas prioritárias, bem como contribuir para a melhoria qualitativa dos sistemas estatísticos.

O PCP foi pensado com o objectivo da Cooperação Portuguesa financiar, de forma autónoma, programas complementares aos propostos pelo II PIR PALOP no domínio da cooperação estatística. Com execução prevista para o período 2004-2007, o seu arranque técnico só se verificou em 2006 e foi concluído em 2009, executando um orçamento de cerca de 500 mil euros.

A ajuda financeira enquadrada nos Acordos Bilaterais totalizou cerca de 2,5 milhões de euros, representando 70% da APD bilateral concedida aos PALOP na área estatística no período em análise e assumindo-se claramente como a principal intervenção em termos financeiros em todos os anos, com excepção de 2006 e 2007, em que a prioridade dada à execução do PCP se repercutiu numa diminuição da importância relativa dos Acordos.

Na contabilização da APD, os Serviços Estatísticos revelaram uma tendência de declínio no tempo e, também, de progressiva perda de importância no seio do subsector das Outras Infra-Estruturas e Serviços Sociais em que se inserem. O valor residual que os Serviços Estatísticos assumem no contexto da APD bilateral destinada aos PALOP (0,4%, em média, no período) contrasta, como veremos, com o prestígio que a Cooperação Portuguesa alcançou nesta área.

Resultados e conclusões da avaliação

1. A Cooperação Portuguesa na área das estatísticas desenvolvida entre 1998 e 2008 foi relevante, tendo contribuído para resolver os principais problemas dos beneficiários nesta área e para a prossecução das prioridades internacionalmente acordadas.

A programação e a concepção das intervenções responderam efectivamente aos principais problemas dos países parceiros colocados pelas lacunas e necessidades básicas evidenciadas na área da Estatística, sobretudo nos primeiros anos de vigência dos Acordos. As acções desenvolvidas reforçaram a produção de dados necessários ao acompanhamento das estratégias de desenvolvimento nacionais dos PALOP e aos programas lançados pelas organizações internacionais para promover a recuperação dos países menos desenvolvidos.

A proximidade linguística e a tradição na área das estatísticas colocaram Portugal numa situação de parceiro privilegiado na cooperação com os PALOP, o que facilita o desenvolvimento do trabalho estatístico conjunto e potencia a criação de um verdadeiro espaço lusófono de diálogo, desenvolvimento e inovação. O apoio da Cooperação Portuguesa continua a ser desejado e indispensável para o reforço da capacitação dos sistemas estatísticos.

2. O Modelo de Cooperação adoptado evoluiu significativamente, adaptando-se gradualmente às condições e dinâmicas dos próprios processos de cooperação. Contudo, a monitorização e avaliação dos resultados da cooperação constitui uma debilidade importante do Modelo.

O Modelo sofreu melhorias significativas entre 1999 e 2005, revelando maior centralização e um maior protagonismo do IPAD, que passou a ter mais responsabilidades no âmbito supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação. As reuniões das Comissões de Coordenação dos Acordos Bilaterais e da Conferência Estatística dos PALOP constituem fóruns que se têm revelado fundamentais para a garantia da relevância das acções e para a prossecução global da cooperação. A sua manutenção é desejada por todas as partes envolvidas, sendo este modelo considerado como uma “boa prática” nesta área de cooperação.

A inexistência de planos de acção de médio e longo prazo para a cooperação bilateral na área da estatística, bem como de planos anuais e de relatórios de execução, constitui uma condicionante ao planeamento estratégico e operacional, à avaliação das acções no seu conjunto e, por conseguinte, à introdução sistemática e estruturada de reajustamentos que garantam o reforço da eficiência e eficácia da cooperação e a maximização dos resultados e impactos.

2

3. O objectivo global da cooperação foi alcançado, tendo as acções contribuído para o reforço da capacidade de organização, produção e difusão de dados dos INE dos cinco países. Verificou-se uma eficiência elevada na afectação de recursos financeiros, mas reduzida na afectação de recursos humanos.

A cooperação apoiou o processo de modernização dos SEN, contribuiu para a melhoria da qualidade e diversidade das estatísticas oficiais destes países nos vários domínios de intervenção e reforçou a capacitação dos recursos humanos dos institutos. Os beneficiários das acções consideraram os resultados alcançados muito positivos e a competência técnica do INE-P nas acções de cooperação é também reconhecida por outros doadores.

O grau de eficácia não foi, contudo, uniforme ao longo do período (maior entre 1998 e 2003, período fundamental para a consolidação dos SEN e em que se desenvolveram mais acções) nem entre domínios (maior naqueles em que a intervenção foi mais intensa e quase exclusiva da Cooperação Portuguesa).

As intervenções evidenciaram um elevado grau de eficiência no que respeita à alocação de recursos financeiros, mas reduzido no que concerne à afectação de recursos humanos. O número e disponibilidade dos técnicos afectos pelo INE-P às acções de cooperação revelou-se, principalmente nos últimos anos, insuficiente para o desenvolvimento das acções nos prazos programados, sendo esta a principal razão apontada para os atrasos no início da execução de algumas acções e o prolongamento da duração prevista das intervenções.

4. Os efeitos de longo prazo da intervenção da Cooperação Portuguesa na área da estatística são, em geral, muito positivos e traduzem a evolução significativa que se verificou nos sistemas estatísticos nacionais, na sua capacidade produtiva e na autonomia técnica adquirida em algumas matérias estatísticas.

Registaram-se efeitos favoráveis em todos os domínios e países beneficiários, em particular, com impactos ao nível da estruturação e funcionamento dos SEN, do reforço do capital humano, e da capacidade de produção e difusão. Estes últimos estenderam-se aos principais utilizadores das estatísticas, que reconhecem maior diversidade e progressiva credibilidade da produção estatística, mas referem também, sobretudo nos países com SEN menos maduros, que continuam a recorrer com muita frequência às estatísticas produzidas por outros organismos em virtude da irregularidade e desfasamento da publicação dos dados.

Os impactos foram mais profundos nalguns países, verificando-se que, face a situações de partida relativamente uniformes, se observam actualmente níveis de desenvolvimento dos sistemas estatísticos bastante diferenciados, com Moçambique e Cabo Verde a revelarem maior capacidade estatística em todos os domínios de intervenção.

5. O modelo adoptado promove a capacitação técnica e a manutenção dos efeitos das acções após a sua conclusão, mas não garante a autonomia na execução.

O formato assumido pela grande maioria das acções da Cooperação Portuguesa privilegia a actuação ao nível da criação de condições de base e de formação de técnicos locais, com o intuito de promover a sustentabilidade das acções e a posterior autonomia na produção estatística. Mas os INE ainda não são totalmente (em todas as fases da produção) autónomos

num número significativo de áreas onde a Cooperação Portuguesa interveio, continuando, ainda que de forma diferenciada entre países e domínios, a necessitar de apoio externo.

Os factores que mais influenciaram os impactos e a sustentabilidade das acções, e que justificam em grande parte a evolução diferenciada nos cinco, relacionam-se com a elevada rotatividade dos técnicos nos INE-PALOP, a insuficiência de recursos humanos qualificados e de recursos financeiros que garantam a continuidade das acções nos institutos e a instabilidade política vivida nalguns países no período em análise.

Recomendações

Os resultados positivos da cooperação portuguesa com os PALOP na área da Estatística correspondem a um ciclo de cooperação cujo contexto, condições e objectivos se encontra esgotado, exigindo, para a sua consolidação e aprofundamento, a abertura de um novo ciclo de cooperação na área da Estatística, renovado nos seus objectivos e modelos de organização e adequado às diferenças de desenvolvimento estatístico dos PALOP.

1. Reforçar o Capital Humano enquanto elemento fundamental do desenvolvimento da área da estatística.

A formação deve ser considerada em diferentes níveis – formação inicial, contínua e avançada – e ser realizada articulando a formação local nos INE com a formação através da cooperação com o INE-P, ou com a formação promovida através de convénios com Universidades locais e estrangeiras.

2. Reforçar o papel da cooperação estatística no âmbito da CPLP e a projecção internacional dos resultados da cooperação.

Numa nova fase de cooperação, as reuniões das Comissões de Coordenação dos Acordos e da Conferência Estatística da CPLP devem continuar a constituir fóruns privilegiados de acompanhamento da cooperação desenvolvida e de apoio à tomada de decisão partilhada em relação a programas e projectos.

A projecção internacional dos resultados da cooperação deverá, também, constituir uma aposta importante. A articulação do progresso no domínio do conhecimento e dos métodos estatísticos nos INE-PALOP com os desenvolvimentos realizados a nível internacional, a introdução de novas áreas de cooperação avançada e a realização trienal de um *workshop* internacional reunindo técnicos dos INE, outros doadores e as grandes organizações internacionais, contribuiriam para a referida projecção.

3. Especializar a cooperação e diversificar os modelos de financiamento.

Recomenda-se que se caminhe para uma certa “especialização” da cooperação estatística, sem prejuízo do desenvolvimento de outras acções sempre que as circunstâncias e as condições o

justifiquem.

Ao nível da cooperação bilateral, recomenda-se a sua focalização em áreas: com maior “tradição” e onde a língua comum e as semelhanças organizacionais são relevantes; onde a cooperação pode ser efectuada ao longo do ciclo de vida dos projectos e em domínios específicos; onde as exigências de financiamento e afectação de recursos humanos são menores; com menos necessidade de permanência no terreno e com possibilidade de assistência à distância; e em áreas de cooperação avançada, onde as acções desenvolvidas se podem afirmar num contexto de maior inovação.

No âmbito da cooperação multilateral deve equacionar-se o envolvimento em projectos de maior envergadura e mais exigentes em termos de recursos financeiros e humanos, podendo a participação portuguesa centrar-se na formação/transferência de *know-how*, onde a competência do INE-P é reconhecida e a língua comum constitui um elemento fundamental. A procura de alternativas de financiamento das acções ao abrigo de programas internacionais é também fundamental.

4. Consolidar o sistema de Planeamento da Cooperação Estatística e promover uma gestão orientada para os resultados.

O sistema de planeamento da cooperação estatística deve assumir uma lógica plurianual, alinhada com os ciclos de programação da Cooperação Portuguesa (eventualmente adoptando uma lógica trienal com possibilidade de revisão/reprogramação anual) e a concepção dos programas de cooperação deve incluir a adequada formulação de objectivos e metas e a construção de indicadores, de forma a criar condições para a análise e acompanhamento dos programas e para a sua avaliação

Num quadro de responsabilização mútua, a cooperação deve assumir os princípios da gestão orientada para os resultados, propondo-se a criação de uma “Reserva de Eficácia” que constituiria uma espécie de prémio para os bons resultados alcançados, traduzido num financiamento adicional para os beneficiários com maior desempenho.

5. Conceber e implementar um Sistema de Monitorização e Avaliação dos Programas.

Revela-se fundamental a implementação de um Sistema de Monitorização e de Avaliação (SM&A) que permita acompanhar e avaliar de forma sistemática a execução e os resultados dos programas. Este sistema deve incluir conjuntos de indicadores que permitam: acompanhar a realização física e financeira, os resultados e os impactos, ao nível do Programa, dos domínios e dos projectos; atribuir de forma objectiva a Reserva de Eficácia e responder a necessidades específicas dos exercícios de avaliação. O IPAD deve garantir a implementação, gestão e actualização sistemática do SM&A.

6. Reestruturar a lógica de organização dos programas de cooperação, centrando o acompanhamento e avaliação ao nível do projecto.

As diferenças de desenvolvimento estatístico dos PALOP e a falta de sustentabilidade dos resultados da cooperação implicam uma redefinição da lógica de organização dos programas, centrando o alcance dos resultados ao nível do projecto enquanto conjunto de acções.

Cada domínio poderia ter um ou mais projectos de cooperação em determinada área, com duração variável, visando alcançar determinados resultados, envolvendo várias tipologias de acção e prevendo momentos de monitorização dos resultados. O programa dos projectos seria concebido em módulos, de níveis menos avançados para mais avançados (proporcionando a adesão dos países aos módulos em função do seu desenvolvimento), devendo cada módulo exigir condições de acesso e estabelecer objectivos e resultados mais exigentes nos módulos mais avançados.

Ao nível dos actores recomenda-se, no essencial:

- ▶ IPAD: reforço da função de monitorização e avaliação e financiamento de custos indirectos;
- ▶ INE-P: reforço da orientação para a cooperação enquanto uma das suas principais missões, criando condições para que os seus técnicos desenvolvam nos *timings* previstos as acções de cooperação;
- ▶ PALOP: partilhar, em conjunto com a Cooperação Portuguesa, a responsabilização pelos resultados a alcançar e reforçar a aposta na produção estatística enquanto área fundamental de promoção do desenvolvimento, criando condições para afectar recursos financeiros e técnicos adequados à prossecução das actividades desenvolvidas no âmbito da cooperação.

II. A COOPERAÇÃO NA ÁREA DA ESTATÍSTICA

1. INTRODUÇÃO

O presente estudo de avaliação foi promovido pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e tem por objecto a Cooperação Portuguesa com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) na área da Estatística, desenvolvida no âmbito dos Acordos Bilaterais estabelecidos entre o Estado português e cada um dos países ao longo do período 1998-2008, bem como do Projecto Complementar Português (PCP) ao II Programa Indicativo Regional para os PALOP (II PIR PALOP) - Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE) da Comissão Europeia no período 2004-2008.

De acordo com o especificado nos Termos de Referência do estudo, o objectivo da presente avaliação consiste em apreciar o contributo da Cooperação Portuguesa no reforço das capacidades dos Sistemas Nacionais de Estatística nos países parceiros, centrando-se em sete domínios de intervenção: (i) Apoio Institucional; (ii) Classificações, Conceitos e Nomenclaturas; (iii) Produção Estatística; (iv) Contas Nacionais; (v) Difusão Estatística; (vi) Infra-estruturas Estatísticas e (vii) Operações Estatísticas de Base. Neste sentido, foram reunidas conclusões, lições aprendidas e recomendações para aumentar a eficácia da Cooperação Portuguesa nesta área.

O processo de avaliação decorreu em três fases distintas, culminando no presente documento, que corresponde ao relatório final do estudo de avaliação e resulta da sistematização da informação recolhida nas duas fases anteriores (fase documental e trabalho de campo), pretendendo-se que constitua um documento global sobre a avaliação efectuada. Inclui a descrição e análise de todo o trabalho subjacente à avaliação e suas conclusões, as respostas às questões formuladas nos Termos de Referência do estudo, uma síntese das conclusões, bem como as recomendações consideradas pertinentes pela equipa de avaliação.

A equipa de avaliação gostaria, neste contexto, de reconhecer e agradecer toda a disponibilidade revelada por responsáveis e técnicos do IPAD e do INE de Portugal (INE-P), pelo esforço e empenho manifestados no sentido de responderem às solicitações feitas pela equipa, bem como por acompanharem o decorrer do processo avaliativo que agora termina. Em paralelo, a equipa de avaliação agradece a todas as entidades e personalidades que, do lado dos PALOP, manifestaram disponibilidade para participar e acompanhar os consultores nas suas deslocações aos cinco países parceiros.

2. OBJECTO DE AVALIAÇÃO: ENQUADRAMENTO E EXECUÇÃO

A cooperação internacional na área da Estatística ganhou um grande impulso nas últimas décadas devido, em grande parte, às lacunas e insuficiências da produção estatística de um número significativo de países em desenvolvimento. O aumento da cooperação traduziu-se num crescimento significativo do número de parceiros, tanto multilaterais como bilaterais, e numa diversificação dos objectivos, mas com incidência particular na modernização dos sistemas nacionais e na construção de capacidade estatística.

Consciente da importância da Estatística na promoção do desenvolvimento, Portugal tem apoiado programas de cooperação nesta área, especialmente com os PALOP, através do IPAD e de outros organismos da Administração Pública. Portugal é um dos países que, a par da participação em programas de cooperação multilateral, tem desenvolvido uma intensa acção bilateral, ainda que direccionada quase exclusivamente para os PALOP. O início da cooperação bilateral com estes países na área da Estatística radica ao início dos anos 80, acabando por ganhar uma dimensão formalizada no final da década e primeiros anos de 1990, com a assinatura dos Acordos Bilaterais de Cooperação e com a institucionalização das reuniões dos Directores-Gerais dos Institutos Nacionais de Estatística (DGINE), tendo estas assumido, a partir de 2006, a designação de Conferência Estatística da CPLP. Os Acordos Bilaterais de Cooperação entre o Estado Português e cada um dos PALOP constituem objecto da presente avaliação no período que decorre entre 1998 e 2008.

Em articulação com o segundo Programa Indicativo Regional para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (II PIR PALOP), Portugal participou também no projecto de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE), através do Projecto Complementar Português (PCP), que lhe permitiria materializar a sua contribuição para o financiamento multilateral daquele programa comunitário. Neste caso, o período coberto pelo presente exercício de avaliação cinge-se aos anos 2004-2008. O PCP afigurava-se como um projecto pensado com o objectivo da Cooperação Portuguesa financiar, de forma autónoma, programas complementares aos propostos pelo II Programa Indicativo Regional para os países africanos de língua portuguesa (II PIR PALOP) no domínio da cooperação estatística. Nos anos mais recentes, por uma questão de racionalização de recursos afectos à área da cooperação, a prioridade dada à execução do PCP repercutiu-se numa diminuição da importância relativa dos Acordos Bilaterais na cooperação estatística.

Num processo relativamente longo, o modelo inicial dos Acordos Bilaterais da Cooperação Portuguesa sofreu modificações significativas a partir de 1999, ficando concluída a reforma de todo o sistema com a aprovação, em 2005, de *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. A consequência mais evidente do novo modelo de cooperação foi a sua

centralização, com o IPAD a assumir uma posição de maior relevo e protagonismo. Na área das estatísticas, o sistema passou a ter dois actores principais – o IPAD e o INE-P - que foram transformados em institutos públicos com personalidade jurídica e autonomia administrativa, tendo funções bem definidas e centralizadoras nos seus domínios de acção: enquanto o IPAD é o organismo que supervisiona, dirige e coordena a política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento, o INE-P é a autoridade estatística nacional, também com a atribuição de cooperar com organizações estrangeiras e internacionais, nomeadamente com os PALOP¹.

Os valores da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para a cooperação estatística com os PALOP totalizaram cerca de 3,5 milhões de euros entre 1998 e 2007, tendo sido mais elevados na primeira parte do período considerado e sofrido um decréscimo substancial a partir de 2001. Os Serviços Estatísticos revelaram uma tendência de declínio no tempo e, também, de progressiva perda de importância no seio do subsector das Outras Infra-Estruturas e Serviços Sociais em que se encontram incluídos. Em 1998, representavam 4,9% do subsector, caindo para 2,9% em 2008, com uma média de 2,2% para todo o período. **No contexto da APD bilateral os Serviços Estatísticos são, em termos financeiros, uma área residual, tendo representado em média 0,4% da APD bilateral destinada aos PALOP.**

Os Acordos Bilaterais de Cooperação

Entre 1986 e 1995, foram celebrados, entre o Governo Português e os Governos dos PALOP, os Acordos de Cooperação Bilateral na área da estatística, definindo os princípios pelos quais se deveria reger a cooperação no domínio técnico-científico da estatística, em particular da produção de estatísticas oficiais no âmbito dos Sistemas Estatísticos Nacionais (SEN). O primeiro Protocolo foi firmado com a Guiné-Bissau em 1986, seguindo-se São Tomé e Príncipe em 1989, Moçambique em 1990, Angola em 1991 e, finalmente, Cabo Verde em 1995. Por acordo entre as Partes, os Programas Bilaterais tinham como objectivo genérico o apoio ao processo de modernização dos SEN dos PALOP, bem como a promoção do reforço institucional dos respectivos INE nos vários domínios de intervenção da cooperação.

As acções de cooperação desenvolvidas no âmbito dos Acordos Bilaterais até aos dias de hoje enquadram-se em domínios temáticos específicos, cuja primeira tentativa de sistematização foi apresentada e aprovada, em 2001, visando a “*Normalização das designações dos projectos de cooperação com os PALOP*”. O presente exercício de avaliação da cooperação estatística, na sua vertente bilateral, incide, de acordo com os Termos de Referência² do estudo, sobre sete

¹ O ANEXO 2 ao presente estudo apresenta uma exposição mais detalhada sobre o “Enquadramento da Cooperação Estatística”.

² O ANEXO 1 ao presente estudo inclui os Termos de Referência do mesmo.

domínios de intervenção que se aproximam, mas não coincidem na sua totalidade, com os adoptados no âmbito da referida Normalização. O quadro seguinte (Quadro 2-1) apresenta os domínios considerados para efeitos de avaliação e o respectivo âmbito.

**QUADRO 2-1:
Domínios de intervenção da cooperação estatística com os PALOP
que constituem o objecto do presente estudo de avaliação**

Domínios do estudo de avaliação	Tipos de acções e intervenções abrangidas
Apoio Institucional	<ul style="list-style-type: none"> - Reuniões dos Directores-Gerais dos INE dos PALOP e Portugal, de periodicidade anual; - Reuniões das Comissões Coordenadoras de Gestão dos Acordos de Cooperação, de periodicidade anual, conforme previsto nos Acordos; - Acções de avaliação intercalar e final dos projectos de cooperação. - Organização e funcionamento dos INE e dos SEN, incluindo a gestão administrativa, financeira e de recursos humanos; - Implementação dos SEN, normas, regulamentos e procedimentos; - Planeamento e coordenação da actividade estatística nacional; - Sistemas de qualidade e de controlo de qualidade; - Tecnologias de informação e informática, no sentido genérico do seu impacto organizacional.
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	<ul style="list-style-type: none"> - Classificações, conceitos e nomenclaturas estatísticas
Infra-estruturas Estatísticas	<ul style="list-style-type: none"> - Criação e gestão da manutenção e actualização dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE); - Constituição e manutenção de amostras-mãe; - Bases cartográficas censitárias digitais; - Metodologia estatística e técnicas de amostragem.
Produção Estatística	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada (infra-anual e anual), com periodicidade máxima inferior a 5 anos.
Contas Nacionais	<ul style="list-style-type: none"> - Todas as operações, desde a organização dos serviços, metodologia, tratamento, apuramento e análise de dados específicos desta área estatística, nas suas vertentes anuais, trimestrais, regionais e contas-satélite, pela sua característica integradora face à produção estatística sectorial.
Operações Estatísticas de Base	<ul style="list-style-type: none"> - Operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral ou de amostra de elevada dimensão, com periodicidade mínima quinquenal; por exemplo, Recenseamentos da População e Habitação, Recenseamentos da Agricultura, Recenseamentos Empresariais e Inquéritos aos Orçamentos Familiares.
Difusão Estatística	<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a <i>Internet</i>.

Fonte: Equipa de avaliação, com base nos Termos de Referência que serviram de base ao presente estudo de avaliação e no documento aprovado na XI Reunião dos DGINE (Cidade da Praia, Outubro de 2001) relativo à normalização das designações dos projectos

Na ausência de documentos de programação que explicitem claramente objectivos, metas, resultados esperados e indicadores de acompanhamento, a equipa de avaliação formulou um conjunto de objectivos para a cooperação realizada ao abrigo dos Acordos Bilaterais, numa lógica de construção de uma “árvore de objectivos” da intervenção, assumindo que os objectivos específicos e operacionais da cooperação correspondem, respectivamente, aos objectivos globais e específicos dos domínios definidos.

A formulação dos objectivos por parte da equipa de avaliação (Quadro 2-2) foi inspirada na documentação disponibilizada para todo o período, nomeadamente através da recolha de informação nas actas das reuniões dos DGINE, nalguns termos de referência e relatórios de acções específicas que possuíam objectivos que se tentaram generalizar para cada um dos domínios, em documentos dispersos elaborados pelo INE-P ou pelo IPAD e, por fim, na base de dados da APD bilateral do IPAD. O facto de os objectivos apresentados terem sido formulados em diferentes tempos do período de avaliação (1998-2008) e coligidos de documentação dispersa não configura uma situação ideal, mas constitui, ainda assim, um ponto de partida para o desenvolvimento do exercício de avaliação.

O apuramento da execução dos projectos desenvolvidos no âmbito dos Acordos Bilaterais é dificultado pela inexistência de um planeamento anual físico e financeiro sistematizado e a apresentação de relatórios de acompanhamento que permitam calcular graus de execução face ao programado. No sentido de superar estas limitações, procedeu-se à análise da execução com base no que a equipa considerou como a melhor informação disponível, utilizando fontes de informação distintas para a execução física e financeira, o que originou resultados não comparáveis entre si e metodologias de análise também diferenciadas ³.

Numa perspectiva de **execução física**, as acções enquadradas no âmbito dos Acordos Bilaterais, financiadas pelo INE-P e pelo IPAD, representaram 70% das acções de cooperação desenvolvidas com os PALOP entre 1999 e 2008, tendo vindo a diminuir ao longo deste período (especialmente a partir de 2006, ano em que se verificou o arranque técnico do PCP).

As acções de cooperação beneficiaram os cinco PALOP de forma diferenciada, doseando a ajuda por domínio de intervenção em função das necessidades evidenciadas, ao longo do período, por cada país e da capacidade de apreensão e desenvolvimento das acções pelos técnicos locais. A análise por país destinatário permite constatar que Cabo Verde foi o país que beneficiou de maior número de acções de cooperação no âmbito dos Acordos Bilaterais no período considerado (cerca de 31% do total), seguido de Moçambique e S. Tomé e Príncipe.

Uma vez que o valor da ajuda associado a cada tipo de acção é variável, esta hierarquização não espelha necessariamente o valor da ajuda destinado a cada país. As missões e visitas são os tipos de acções mais utilizadas no período em análise (cerca de 80% do total das acções) e na generalidade dos domínios. O peso das restantes acções é muito dependente das especificidades de cada domínio, constatando-se, por exemplo, que no domínio do Apoio Institucional assume um papel relevante o apoio material.

³ O ANEXO 2 ao presente estudo apresenta uma exposição mais detalhada sobre a Metodologia de avaliação utilizada no presente estudo de avaliação.

**QUADRO 2-2:
Os objectivos da Cooperação nos Acordos Bilaterais na área Estatística**

Objectivo Global da Cooperação Estatística Bilateral		
Apoiar o processo de modernização dos Sistemas Estatísticos Nacionais dos PALOP e a promoção do reforço institucional dos INE-PALOP nos vários domínios da cooperação, contribuindo para a melhoria da qualidade das estatísticas oficiais destes países em vários domínios de intervenção, nomeadamente através de programas concretos nos domínios da produção, da formação e da organização dos serviços de estatística		
Domínios	Objectivos globais dos domínios (Objectivos específicos da cooperação bilateral)	Objectivos específicos dos domínios (Objectivos operacionais da cooperação bilateral)
Apoio Institucional	Apoiar a concepção da arquitectura e da organização dos Sistemas Estatísticos Nacionais, a formulação da respectiva legislação e o reforço da capacidade de gestão e do funcionamento dos INE	Apoiar o estabelecimento do quadro legal de base dos sistemas estatísticos nacionais
		Preparar os projectos de legislação complementar da respectiva regulamentação de base
		Contribuir para a definição do adequado enquadramento para as actividades de coordenação, controle e avaliação dos projectos de cooperação
		Prestar auxílio no reforço, na integração e na manutenção dos sistemas informáticos e tecnologias de informação
Classificações, Conceitos e Nomenclaturas	Dotar os respectivos INE de classificações e conceitos estatísticos harmonizados com os quadros internacionais de referência e entre os PALOP, envolvendo trabalhos de concepção, edição e aplicação das principais classificações estatísticas	Apoiar o processo de classificação e agrupamento das unidades estatísticas, a recolha e publicação de informação estatística económico-social e a elaboração de análises e estudos sectoriais
		Apoiar o processo de inventariação e harmonização dos conceitos estatísticos, tendo em vista a melhoria da comparabilidade estatística, e de disponibilização e actualização permanente dos conceitos estatísticos
Infra-estruturas Estatísticas	Prestar assistência técnica em diversas áreas de suporte da actividade estatística, como sejam a criação de ficheiros de unidades estatísticas, a metodologia estatística e técnicas de amostragem e as bases cartográficas censitárias	Apoiar a criação, gestão, manutenção e actualização dos Ficheiros de Unidades Estatísticas (FUE), indispensáveis à produção estatística
		Apoiar a elaboração da versão digital da base cartográfica censitária
		Desenvolver as competências técnicas dos recursos humanos e a utilização das técnicas de amostragem e das metodologias mais adequadas a cada projecto estatístico
Produção Estatística	Apoiar todas as áreas de produção de estatísticas primárias ou derivadas, de produção corrente ou continuada (infra-anual ou anual), com periodicidade máxima inferior a 5 anos, tendo em vista a produção e difusão de informação de natureza conjuntural mais rica e coordenada	Desenvolver uma metodologia homogénea, de acordo com os padrões estabelecidos internacionalmente, para o cálculo do Índice de Preços no Consumidor, garantindo a capacidade de apuramento e divulgação do Índice
		Apoiar a produção de indicadores ou estatísticas de curto prazo das empresas, incluindo quer a condução de inquéritos de periodicidade anual com base nos ficheiros de unidades estatísticas, quer os inquéritos de curto prazo
Contas Nacionais	Desenvolver e aperfeiçoar as capacidades técnicas na compilação das Contas, contribuindo para a rápida aplicação de revisões ao sistema em vigor	Apoiar todas as operações associadas à produção das contas nacionais, incluindo a metodologia de base, a organização dos serviços, o apuramento, o tratamento e a análise de dados, nas suas vertentes anuais, trimestrais e regionais
Operações Estatísticas de Base	Assistir tecnicamente as operações de grande envergadura, com carácter de recenseamento geral ou de amostra de elevada dimensão, com periodicidade mínima quinquenal	Apoiar a definição de protótipos de questionários para a recolha da informação e das tabelas de suporte da aplicação de base, bem como o tratamento dos dados apurados e respectivo controlo da qualidade da informação no âmbito de recenseamentos da população e habitação, recenseamentos da agricultura, recenseamentos empresariais e inquéritos aos orçamentos familiares
Difusão Estatística	Prestar assistência técnica associada a trabalhos de edição de publicações e artes gráficas, organização de serviços, planos de difusão, acções de relações públicas e desenvolvimento de conteúdos para a Internet	Prestar auxílio em iniciativas e actividades de apresentação das principais publicações oficiais de estatística
		Apoiar o desenvolvimento da política oficial de difusão e prestar assistência técnica na concepção e produção de suportes de informação digital

Fonte: Equipa de avaliação, com base na documentação disponibilizada pelo INE-P

A análise por domínio de intervenção revela que o Apoio Institucional foi responsável por 37% das acções desenvolvidas no período, a Produção Estatística representa 23%, as Classificações, Conceitos e Nomenclaturas contribuíram com 18% das acções e os domínios da Difusão Estatística e das Operações Estatísticas de Base desenvolveram, cada um, cerca de 10% das acções.

Na perspectiva de **execução financeira**, a ajuda enquadrada nos Acordos Bilaterais totalizou cerca de 2,5 milhões de euros, representando 70% da APD bilateral concedida aos PALOP na área estatística no período em análise e assumindo-se claramente como a principal intervenção em termos financeiros em todos os anos, com excepção de 2006 e 2007, em que a prioridade dada à execução do PCP se repercutiu numa diminuição da importância relativa dos Acordos.

O domínio do Apoio Institucional foi responsável por 60% do valor das acções de cooperação realizadas entre 1998 e 2007 e as acções de cooperação enquadradas nos domínios Classificações, Conceitos e Nomenclaturas e Produção Estatística representaram, respectivamente, 11% e 16% do valor da APD neste período. Os restantes domínios apresentam valores residuais no contexto da intervenção (entre 2% e 5% do valor total), não revelando execução em todos os anos, nem abrangendo todos os países.

Os principais beneficiários da ajuda na área estatística foram Cabo Verde e Moçambique, que receberam, respectivamente, 24% e 21% da APD destinada aos PALOP. São Tomé e Príncipe, Angola e Guiné-Bissau receberam, respectivamente, 17%, 14% e 11% da APD dos Acordos Bilaterais, sendo Angola o país onde a diminuição da ajuda ao longo do período foi mais evidente.

Na análise da execução física anual desagregada por **entidade financiadora** destaca-se o INE-P como o principal financiador das acções de cooperação entre 1998 e 2007 (70% do valor da APD contabilizada). O co-financiamento por parte do ICE/IPAD cifrou-se em 22% da APD contabilizada no período, tendo aumentado substancialmente a partir de 2004.

Ainda no âmbito da cooperação bilateral, importa fazer uma referência aos “Projectos Comuns”, os quais constituem uma dimensão importante desta vertente da Cooperação. São projectos desenhados para serem executados simultaneamente em vários países, têm financiamento da Cooperação Portuguesa e o INE-P como executor das acções e são coordenados por grupos de trabalho que integram representantes de todos os países participantes. Esses projectos parecem suscitar um consenso positivo na sua avaliação pelos parceiros, como se pode observar nas várias actas das reuniões dos Directores-Gerais dos INE. Vários outros aspectos foram salientados ao longo dessas reuniões, nomeadamente, o empenhamento dos técnicos nacionais, a constituição de equipas de cooperação envolvendo técnicos dos vários países, a possibilidade de desenvolvimento de acções de cooperação entre os cinco países, ou a importância dos seminários anuais dos diferentes projectos.

O Projecto Complementar Português (PCP)

O objectivo geral do PCP foi a promoção da aplicação de metodologias comuns nas entidades estatísticas homólogas do INE-P, nos PALOP, em complemento da intervenção comunitária de Apoio ao Desenvolvimento de Estatísticas. A actuação do PCP incidia sobre os seguintes domínios de intervenção, sendo que um abarcava as actividades de gestão e acompanhamento do Projecto e os quatro restantes incidiam sobre as actividades técnicas a desenvolver:

- i. Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto;
- ii. Apoio Institucional;
- iii. Estatísticas Anuais das Empresas;
- iv. Estatísticas de Curto Prazo das Empresas; e
- v. Contas Nacionais.

Comum a todos os domínios era a preocupação com a necessidade de articulação das actividades do PCP com as iniciativas a desenvolver no âmbito do II PIR PALOP no Programa de Apoio ao Desenvolvimento dos Sistemas Estatísticos (ADSE), no sentido de aumentar a eficácia e promover o aproveitamento de recursos para missões de assistência técnica realizadas pelos dois instrumentos de cooperação. Considerava-se também fulcral a disponibilidade, por parte de cada um dos INE beneficiários, de recursos humanos com capacidade técnica para retenção dos esforços fornecidos pela assistência técnica e de outros recursos nacionais que assegurem a organização e funcionamento regulares das respectivas estruturas.

O Plano Operacional Técnico e Financeiro (POTF) do PCP constitui o documento de programação que define as bases de implementação, especificando, para cada um dos domínios de intervenção, para além da programação física e financeira anual do Projecto, os seus objectivos globais e específicos (ver Quadro 2-3), as actividades previstas e a sua duração, os resultados esperados, alguns indicadores de controlo e ajustamento, os principais factores que condicionam as intervenções e a articulação entre os diferentes actores envolvidos. Em termos de reporte das intervenções, o Plano prevê a preparação de programas anuais e a elaboração de relatórios anuais de acompanhamento, os quais permitem efectuar ajustamentos à programação física e financeira prevista.

**QUADRO 2-3:
Os objectivos do Projecto Complementar Português**

Objectivo geral do Projecto Complementar Português		
Promover a aplicação de metodologias comuns nas entidades estatísticas homólogas do INE-P, nos PALOP, em complemento da intervenção comunitária de Apoio ao Desenvolvimento de Estatísticas		
Domínios	Objectivos globais dos domínios	Objectivos específicos dos domínios
Acompanhamento, Coordenação e Gestão Geral do Projecto	Promover a boa utilização dos recursos disponíveis no PCP e a necessária articulação com o II PIR PALOP - ADSE	Assegurar o adequado acompanhamento, coordenação e gestão do projecto, de forma a promover a apropriada utilização dos recursos financeiros e humanos para obtenção dos resultados esperados
Apoio Institucional	Complementar a intervenção do II PIR - PALOP - ADSE, de forma a concretizar, para cada Sistema Estatístico Nacional e INE dos países beneficiários, o respectivo Plano Nacional de Formação e a sua actualização ao longo do período do projecto	Apoiar a concepção e desenvolvimento de cada Plano Nacional de Formação, adequado aos Planos de Actividades de cada SEN e aos respectivos sistemas de gestão
Estatísticas Anuais das Empresas	Complementar a intervenção do II PIR PALOP - ADSE de forma a criar um sistema de informação estatística de estrutura sobre as empresas, segundo metodologias harmonizáveis e comparáveis a nível internacional, visando a melhoria da produção de dados estatísticos que facilitem a definição das estratégias sectoriais e de planeamento económico, bem como a alimentação das Contas Nacionais	Apoiar a concepção e elaboração de um manual prático de gestão harmonizado para todos os países envolvidos, complementado com anexos específicos para cada país
		Prestar apoio a operações estatísticas executadas de acordo com a metodologia definida
Estatísticas de Curto Prazo das Empresas	Complementar a intervenção do II PIR PALOP - ADSE de forma a apoiar a criação de um sistema de informação estatística de curto - prazo, segundo metodologias harmonizáveis e comparáveis a nível internacional, que permitam o conhecimento da realidade económica de cada país e que permitam, igualmente, contribuir para a monitorização de políticas económicas globais e sectoriais	Apoiar a concepção e elaboração de uma metodologia comum a todos os países e a realização de operações estatísticas no terreno, com vista à produção de indicadores de curto-prazo prioritários
Contas Nacionais	Complementar a intervenção do II PIR - PALOP, contribuindo para que cada país beneficiário disponha de um sistema próprio de contas nacionais (de acordo com as normas internacionais propostas no SCN93) e produza os respectivos agregados nacionais reconhecidos internacionalmente	Disponibilização de um Manual Prático de Compilação das Contas Nacionais que deverá ser actualizado e adequado às especificidades de cada país. Principalmente, propõe-se a definição de um quadro geral de compilação das contas nacionais, de acordo com o SCN93, mas adaptado às especificidades nacionais

Fonte: Equipa de avaliação, com base no Plano Operacional Técnico e Financeiro 2004-2007 (versão de Dezembro de 2003)

O PCP foi concebido para ser executado entre 2004 e 2007. Contudo, entrando em vigor apenas em Janeiro de 2005, o arranque técnico do PCP só se verificou efectivamente em Maio de 2006. A dimensão financeira do projecto (cerca de 500 mil euros) acabou por o transformar numa componente fundamental da Cooperação Portuguesa nesta área nos últimos anos. Após

decisão de extensão do Projecto, este foi concluído em Março de 2009⁴. A presente análise não integra, porém, os dados de encerramento na vertente financeira (nomeadamente os relativos a 2008 e 2009), uma vez que o respectivo *reporting* não se processou em tempo útil para a sua inclusão no presente estudo. De acordo com a respectiva ficha de encerramento do projecto, “os resultados do projecto foram alcançados parcialmente consoante os anos económicos. No entanto, e após decisão de extensão do projecto, foram recuperados níveis substanciais de execução, ultrapassando globalmente os 100% face ao valor orçamentado para os 3 anos”.

Nos primeiros três anos de desenvolvimento (2004-2007), a **execução financeira** do PCP ascendeu a 206.600,00 euros, o que correspondia a 37% do orçamento global do projecto. A taxa de execução financeira acumulada ao fim do 3º ano (2007) ficou, assim, próxima, mas aquém, do objectivo de execução previsto em sede de programação inicial para o final do 2º ano (44%).

Face a situações de partida distintas e necessidades diferenciadas nos PALOP, e tendo em consideração o curto período em que se concentraram as intervenções do PCP, registaram-se avanços nas estatísticas de base de alguns países onde as necessidades a este nível eram mais evidentes (foram aliás estes os maiores beneficiários do PCP até 2007), mas continuam a ser Moçambique e Cabo Verde os países que se encontram mais avançados em termos da produção estatística em todos os domínios.

O domínio das Estatísticas Anuais das Empresas foi responsável por mais de metade (64%) do valor globalmente executado pelo PCP até ao final de 2007, seguindo-se o domínio de Acompanhamento e Coordenação do projecto (14% do valor total executado). Tais factos são perfeitamente justificados: no caso das Estatísticas Anuais das Empresas, pela relevância do *output* estatístico desta área para a concretização de algumas das actividades dos domínios das Contas Nacionais e das Estatísticas de Curto Prazo das Empresas e, no caso do Acompanhamento e Coordenação, pela necessidade de preparar o arranque técnico do projecto e de assegurar a sua gestão anual. Os domínios das Estatísticas de Curto Prazo das Empresas e das Contas Nacionais registavam graus de execução muito baixos, especialmente tendo em consideração a conclusão do projecto no ano seguinte.

A comparação dos valores de execução alcançados até ao final de 2007 com os valores totais pré-definidos no Plano Operacional para cada um dos domínios, permite concluir que as Estatísticas Anuais das Empresas apresentavam o grau de execução financeira mais elevado

⁴ Não obstante o encerramento, em Junho de 2007, do II PIR PALOP – ADSE II, ao qual está associada a génese do PCP.

(74%), enquanto os domínios das Estatísticas de Curto Prazo das Empresas e Contas Nacionais registavam graus de execução muito baixos.

Em termos de **execução física**, até 2007 foram realizadas 18 acções (12 missões, 3 operações estatísticas e 3 reuniões de grupo de trabalho/acções de formação) das 84 previstas no Plano Operacional, ou seja, o grau de execução destas acções situava-se, no final de 2007, em 21%. O domínio de Acompanhamento e Coordenação é aquele que apresenta, em todos os anos, taxas de execução mais elevadas, enquanto as Estatísticas Anuais das Empresas, embora registem os valores de execução mais altos, não atingiram os ritmos de execução programados nestes dois anos (mais exigentes que os previstos inicialmente no sentido de recuperar atrasos).

As razões que estão na base das baixas taxas de execução financeira e física do PCP até 2007 prendem-se com factores tão diversos como o seu arranque tardio, a incapacidade dos técnicos do INE-P para responder em simultâneo às actividades de produção estatística regular do Instituto, a constatação (nos diagnósticos efectuados no início das actividades de alguns domínios) de que as condições de base para arranque das acções se revelavam muito deficientes nalguns PALOP, a falta de recursos humanos, em quantidade e formação, nalguns dos PALOP e a existência dificuldades de comunicação e articulação entre os diferentes domínios de intervenção e entre as várias entidades envolvidas nos diferentes patamares do projecto.

O ANEXO 4 ao presente relatório (*A Cooperação Portuguesa na Área da Estatística: Acordos Bilaterais e Projecto Complementar Português*) apresenta de forma mais detalhada a concepção e a execução de ambas as vertentes de cooperação e sintetiza, para cada domínio de intervenção, os principais resultados alcançados no quadro da cooperação bilateral e do PCP, tomando em consideração as condições que se verificavam no início do período de avaliação, bem como as modalidades de intervenção adoptadas pela Cooperação Portuguesa.

3. METODOLOGIA E ALCANCE DA AVALIAÇÃO

O ANEXO 2 ao presente relatório sumariza a Metodologia utilizada no estudo de avaliação, tendo em consideração, de acordo com os Termos de Referência do estudo, as três fases distintas de desenvolvimento dos trabalhos: a fase documental, o trabalho de campo realizado nos cinco PALOP destinatários da Cooperação e a elaboração do relatório final do estudo de avaliação. Importa, neste ponto, especificar os traços gerais das abordagens e dos métodos utilizados na avaliação, bem como o seu alcance, especificando nomeadamente as principais limitações ou condicionantes encontradas pela equipa de avaliação ao longo de todo o processo.

Ao longo da fase documental foi coligida toda a informação e documentação existente sobre a Cooperação Portuguesa na área da Estatística nos diversos sectores, através de um levantamento dos Acordos Bilaterais e multilaterais, protocolos, fichas de projectos, programas e relatórios de actividade, entre outros documentos, dando origem a um primeiro relatório de avaliação. Na fase de trabalho de campo foram efectuadas deslocações aos cinco PALOP para recolher informação e auscultar os parceiros locais, no sentido de confirmar ou infirmar as conclusões alcançadas durante a fase documental. Ao longo do processo de avaliação realizaram-se ainda duas reuniões, sob o formato de *workshop*: a primeira teve lugar no final da fase documental, para discussão dos resultados obtidos até à data e da metodologia a utilizar na fase seguinte; a segunda realizou-se após a entrega do relatório final preliminar e teve em vista a discussão do mesmo, muito em particular as recomendações apresentadas. O processo de avaliação culminou na elaboração do presente relatório, que congrega, por conseguinte, todos os *inputs* e elementos avaliativos que emergiram e resultaram das fases precedentes.

Os resultados do presente estudo de avaliação assumem, reconhecidamente, um carácter marcadamente qualitativo, pelas razões que se explicitam de seguida e que caracterizaram, de forma diferenciada, as várias fases da avaliação.

Ao longo da fase documental, a disponibilidade e a forma de sistematização da informação de base divergiram para as duas vertentes de cooperação em análise – Acordos Bilaterais e PCP – em grande parte como resultado do contexto inerente à preparação dos documentos programáticos, nomeadamente no que respeita aos requisitos em termos de informação e aos momentos diferenciados em que ocorre a sua concepção. Os Acordos Bilaterais foram assinados nos anos 80 e 90, não tendo associados documentos de programação e relatórios de execução com os elementos necessários à adequada avaliação das intervenções, ao passo que o PCP foi concebido mais recentemente, num enquadramento europeu, possuindo documentos de programação e de acompanhamento que encerram preocupações de avaliação explícitas. Estas diferenças repercutiram-se nos resultados da avaliação e nas metodologias utilizadas em cada um dos casos para proceder a este exercício.

O presente exercício avaliativo beneficiaria, por conseguinte, da existência de relatórios de execução dos Acordos Bilaterais, de periodicidade regular, que permitissem identificar as realizações e os resultados alcançados, analisar indicadores de execução face ao programado e sistematizar o balanço das intervenções. A inexistência de tais relatórios inibe uma adequada avaliação das acções, sobretudo quando se pretende fazer um balanço numa óptica de longo prazo.

Na fase correspondente ao trabalho de campo, a actividade dos avaliadores foi dificultada pelo facto de o exercício abranger um longo período, limitando ou mesmo inviabilizando o contacto com alguns antigos colaboradores dos INE-PALOP, sobretudo tendo em consideração a elevada rotatividade de técnicos que se observa nalguns países. A deslocação aos PALOP requereu, assim, um intenso trabalho preparatório e de articulação de agendas no terreno: a audição de actores revelou-se complexa face à existência de interlocutores com características muito diferentes e à inexistência de informação sistematizada que permitisse precisar os resultados sobre os quais se pronunciaram.

Deve realçar-se, neste contexto, o esforço que foi solicitado à maioria dos entrevistados – quer em Portugal, quer nos PALOP - para fazer uma caracterização do percurso da cooperação ao longo dos onze anos a que se reporta a avaliação, nalguns casos pedindo que diferenciasses a sua exposição em termos das duas intervenções em análise (PCP e Acordos Bilaterais), dos sete domínios de intervenção e dos cinco PALOP. O período em análise é muito longo para que a memória possa registar com rigor a sequência dos factos e uma parte substancial dos entrevistados não soube precisar com rigor os resultados específicos da cooperação realizada por domínio e, sobretudo, não conseguiu distinguir claramente as acções realizadas no âmbito dos Acordos Bilaterais e no PCP. De qualquer forma a análise qualitativa que foi desenvolvida com base nas entrevistas foi fundamental para a avaliação e apresenta consistência, no sentido de que não se verificaram dissonâncias de relevo entre os depoimentos dos diversos actores.

Em síntese, as principais condicionantes que se colocaram ao presente exercício de avaliação foram as seguintes: o período extenso a que se refere a avaliação, a ausência de documentos de programação e execução no que se refere aos Acordos Bilaterais, a inexistência de um adequado sistema de monitorização que permitisse acompanhar as realizações físicas e financeiras e os resultados das intervenções e a necessidade de proceder a uma análise por domínio num quadro de relativa exiguidade da informação disponível.

É neste contexto que se deve, por conseguinte, enquadrar a presente avaliação, a qual tende a privilegiar sobretudo a aproximação a grandes resultados da Cooperação (em detrimento de uma abordagem a realizações específicas), uma vez que, não tendo sido adequadamente estabelecidos, ao nível da concepção, os objectivos globais e específicos, bem como as respectivas metas, se inviabilizou ou se limitou o alcance duma análise mais precisa da eficácia das acções de cooperação. Também na avaliação dos impactos se desenvolveu uma

aproximação a tendências face ao objectivo global das intervenções (no que respeita à capacitação dos SEN avaliada em função da respectiva maturidade), e aos seus efeitos sobre os beneficiários e utilizadores da informação estatística, mesmo sabendo que não seria possível, na maior parte dos casos, isolar os efeitos da Cooperação Portuguesa num contexto em que os resultados básicos não se encontram quantificados e onde existem outros doadores que intervêm sobre a generalidade dos domínios em análise. A ausência de indicadores objectivos que caracterizem a situação de partida das intervenções e os resultados alcançados pela cooperação inviabiliza, por conseguinte, a mensuração de impactos, pelo que a análise apresentada se centra sobretudo nos efeitos mais mediatos das acções desenvolvidas sobre os beneficiários e destinatários finais.

Os Termos de Referência do estudo previram a definição de “um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante o período em análise”. O Anexo 6 sistematiza os resultados deste exercício, o qual se revelou, face à exiguidade da informação disponível, de difícil execução e com resultados limitados para efeitos de análise dos critérios. Constitui, ainda assim, um ponto de partida para a elaboração de futuros programas de cooperação na vertente de monitorização e acompanhamento.

II. OS PRINCIPAIS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Os principais resultados do estudo de avaliação da Cooperação Portuguesa na área da estatística, apresentados no presente capítulo, integram a sistematização da análise SWOT da cooperação estatística, a apreciação dos critérios de avaliação, as respostas às questões de avaliação constantes dos Termos de Referência do estudo, bem como a apresentação das conclusões e as recomendações do presente estudo de avaliação.

4. A MATRIZ SWOT DA COOPERAÇÃO ESTATÍSTICA COM OS PALOP

Na sequência dos trabalhos da fase documental e dos trabalhos de campo realizados em cada um dos cinco países africanos de língua portuguesa, esta secção sistematiza, sob a forma de uma matriz SWOT, os principais pontos que influenciaram a cooperação estatística portuguesa, nomeadamente, os pontos fortes e oportunidades observadas, bem como os pontos fracos, constrangimentos e ameaças que ela enfrenta.

A análise SWOT final, aqui apresentada, resulta da conjugação de três contributos distintos: por um lado, a realização de reuniões e entrevistas com vários intervenientes portugueses na cooperação estatística, nomeadamente, com técnicos do IPAD e com os responsáveis e técnicos do INE envolvidos na cooperação; por outro, a informação recolhida durante a fase de investigação documental realizada numa fase preliminar dos trabalhos, finalmente, os resultados dos trabalhos de campo desenvolvidos nos cinco PALOP.

De entre os factores que mais condicionaram o desenvolvimento das acções de cooperação estatística nos cinco PALOP, podemos destacar a instabilidade política, económica e social que tem marcado a evolução recente de alguns países, a insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais, bem como a dificuldade de retenção dos técnicos dos INE formados pela Cooperação Portuguesa. Do lado de Portugal, o principal ponto crítico detectado foi a limitação dos recursos técnicos (sobretudo nos últimos anos) para o desenvolvimento das actividades de cooperação programadas, reflectindo-se em atrasos e alguma descontinuidade na execução dos projectos.

De um ponto de vista global, os principais constrangimentos observados relacionam-se com a inexistência de planos de médio e longo prazo para a cooperação bilateral envolvendo os seus principais actores (IPAD, INE-P e os INE-PALOP), de planos anuais que materializem a programação prevista, bem como de relatórios anuais de execução que avaliem os resultados e constrangimentos das acções desenvolvidas. Do mesmo modo, observa-se uma grande

fragilidade nas estruturas de seguimento das acções e nas missões de supervisão, bem como a ausência de avaliações intercalares da cooperação desenvolvida.

A matriz SWOT foi organizada tendo em consideração a natureza das situações identificadas e a sua aplicabilidade à generalidade dos projectos, domínios e países, aos actores da Cooperação Portuguesa (IPAD e INE) e aos INE-PALOP, bem como as condições locais que influenciaram o desenvolvimento das acções de cooperação estatística nos cinco países africanos.

**QUADRO 4-1:
Análise SWOT – Pontes Fortes e Pontos Fracos**

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<p><u>Globalmente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • As vantagens que resultam da semelhança dos sistemas estatísticos, língua comum, proximidade e bom relacionamento entre os técnicos de Portugal e dos PALOP. • O modelo de concertação baseado nas comissões coordenadoras e grupos de trabalho, reuniões anuais e reuniões dos DGINE. • A flexibilidade que tem caracterizado a preparação e desenvolvimento das acções de cooperação estatística, facilitando ajustamentos e reprogramações e agilizando processos e iniciativas. • O modelo de concepção das acções de cooperação tendo por base as estratégias de desenvolvimento estatístico dos países beneficiários, bem como a procura de articulação das intervenções no conjunto da cooperação com os cinco PALOP, nomeadamente através do estabelecimento de projectos comuns. • Os resultados importantes obtidos nos vários domínios da cooperação estatística, bem como a autonomia e sustentabilidade que alguns INE-PALOP alcançaram na produção de estatísticas que beneficiaram do apoio da Cooperação Portuguesa. <p><u>Da parte de Portugal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O modelo de cooperação estatística, com um organismo de supervisão e coordenação (o IPAD) e um organismo que coordena e assegura a execução das acções (o INE-P). Em termos de execução, o IPAD actua como facilitador, quer em termos logísticos, quer na liberdade que concede ao INE para reprogramar as acções. • A preocupação do IPAD, enquanto organismo de coordenação da política de cooperação, em adequar as práticas e procedimentos da Cooperação Portuguesa aos compromissos internacionais para a eficácia da ajuda ao desenvolvimento. • A condição de autoridade estatística e de entidade executora do INE-P nos domínios da cooperação, que tem garantido a articulação e harmonização das suas intervenções nos países parceiros. • A boa imagem institucional de que o INE-P beneficia, a reconhecida qualidade e competência dos seus técnicos, bem como a sua orientação para a cooperação, têm contribuído para a afirmação da Cooperação Portuguesa nos PALOP e para o bom relacionamento externo do país. • A capacidade que o INE-P tem revelado para colmatar insuficiências no financiamento de acções prioritárias de cooperação com os PALOP, para as quais não existem fundos disponíveis no âmbito da Cooperação Portuguesa. • A baixa rotatividade dos técnicos do INE-P com maiores responsabilidades em cada 	<p><u>Globalmente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A inexistência de um plano de acção de médio e longo prazo para a cooperação bilateral na área da Estatística, envolvendo o IPAD, o INE-P e os INE-PALOP, bem como de planos anuais que materializem a programação prevista e de relatórios anuais de execução que avaliem resultados e constrangimentos. • A fraqueza das estruturas de seguimento das acções e das missões de supervisão, bem como a ausência de avaliações intercalares da cooperação desenvolvida. • A limitação de recursos humanos e técnicos, tanto de Portugal como dos PALOP, para uma acção continuada dos programas de cooperação acordados e para uma transmissão e reprodução de conhecimentos capazes de garantir a sustentabilidade dos resultados. <p><u>Da parte de Portugal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • As sucessivas alterações em termos institucionais e de organização interna que conduziram ao actual IPAD, com reflexos sobre a “perda da memória” das intervenções da Cooperação Portuguesa e o adequado acompanhamento das intervenções ao longo do tempo. As suas funções de controlo e supervisão centraram-se quase que exclusivamente no controlo financeiro das acções participadas, tendo a sua função de monitorização e avaliação das intervenções ficado muito aquém do que seria expectável face às responsabilidades que entretanto assumiu no âmbito da Cooperação Portuguesa. • Fraca capacidade de financiamento do IPAD, com reflexos evidentes no desenvolvimento das acções de cooperação estatística, em particular, os atrasos na aprovação de programas de cooperação. • As alterações na orientação estratégica do INE-P e na assunção da cooperação como uma das suas missões, frequentemente associadas a mudanças na própria direcção do Instituto, a par das diversas reestruturações ocorridas no Instituto ao longo dos últimos anos, com a consequente redução de recursos humanos. Tais factores, conjuntamente com as acrescidas exigências associadas ao Programa Estatístico Comunitário (PEC), têm gerado, efectivamente, uma redução na participação em actividades de cooperação. • A limitada disponibilidade dos técnicos do INE para o desenvolvimento de actividades de cooperação estatística, uma vez que estas têm de ser subordinadas à sua agenda profissional, nomeadamente a demanda acrescida associada ao PEC. A cessação da atribuição de incentivos aos técnicos envolvidos em acções de cooperação reduziu ainda mais a atractividade das iniciativas de cooperação. • Mais recentemente, os longos tempos de espera em relação a apoios técnicos solicitados à Cooperação Portuguesa pelos INE-PALOP, obrigando estes países a recorrer a outros parceiros, em detrimento da Cooperação Portuguesa.

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS
<p>domínio de intervenção, a dedicação que alguns técnicos têm demonstrado na realização das actividades de cooperação e a sua disponibilidade para prestar assistência permanente na resolução de problemas (via correio electrónico).</p> <ul style="list-style-type: none"> • A orientação e a preocupação que os técnicos do INE têm demonstrado na prestação de apoio numa perspectiva de sustentabilidade futura das intervenções. <p><u><i>Da parte dos PALOP:</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O espírito de cooperação e entreajuda entre os PALOP, particularmente visível nas reuniões anuais dos DGINE, onde se procura apoiar a tomada de decisão partilhada em relação aos projectos em desenvolvimento e construir uma visão de conjunto da cooperação estatística. • O grau de desenvolvimento já alcançado pelos PALOP em algumas áreas, nomeadamente, nas estruturas institucionais, nomenclaturas e infra-estruturas, bem como alguma evolução no domínio dos recursos humanos e técnicos. • A credibilidade crescente dos INE-PALOP, resultado da maior fiabilidade e oportunidade das estatísticas produzidas, permitidas pela adopção de padrões metodológicos internacionalmente estabelecidos. • A possibilidade de contar com a ajuda de outros parceiros internacionais na área da Estatística e de procurar a sua articulação com as acções da Cooperação Portuguesa. • A dedicação e o profissionalismo revelado por alguns estatísticos dos PALOP, que têm conseguido apropriar-se com rapidez dos conhecimentos transmitidos, viabilizando assim a sustentabilidade das acções da Cooperação Portuguesa e contribuindo para a multiplicação dos efeitos esperados, incluindo o desenvolvimento de algumas acções de cooperação estatística no seio dos cinco. 	<p><u><i>Da parte dos PALOP:</i></u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Os atrasos na reestruturação e reorganização dos SEN nalguns INE-PALOP, enquanto factor de bloqueio ao desenvolvimento da actividade estatística e comprometedor da eficácia das intervenções programadas. • A elevada rotatividade dos técnicos e formandos dos PALOP, que tem dificultado a consolidação da qualificação dos profissionais envolvidos e a continuidade dos trabalhos estatísticos, com implicações nos resultados e na eficácia e sustentabilidade das acções. • A aparente falta de iniciativa, pró-actividade, empenho e persistência revelada por alguns estatísticos africanos, em paralelo com as insuficiências técnicas e financeiras por parte de alguns INE-PALOP, que não têm favorecido a evolução das acções para níveis de exigência mais elevados. • A insuficiente capacidade financeira dos INE-PALOP para suportar os elevados custos da recolha directa de dados e informação para as unidades estatísticas, com implicações ao nível da sustentabilidade dos projectos, nomeadamente com o consequente esgotamento de verbas para acções sequenciais. • A existência de bases-amostrais limitadas, temporal e territorialmente, nalguns países e domínios estatísticos, com consequências ao nível da fiabilidade dos indicadores e da sua representatividade nacional. Alguns países não quantificam/estimam (ou fazem-no de forma muito deficiente) a economia informal, o que, face à importância que estas actividades assumem nestes países, se revela fundamental para a análise estatística. • As dificuldades observadas nalguns PALOP quanto à reunião de competências locais necessárias à adaptação do <i>software</i> e do equipamento informático às necessidades locais, bem como à sua manutenção corrente.

**QUADRO 4-2:
Análise SWOT – Oportunidades e Ameaças**

OPORTUNIDADES	AMEAÇAS
<p><u>Globalmente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O reconhecimento da Estatística como área relevante, autónoma e efectiva de cooperação, expressa, por exemplo, através de parcerias internacionais tais como Paris 21 e Plano de Acção de Marraquexe, bem como a aposta internacional crescente no desenvolvimento de projectos de cooperação na área da Estatística. • A crescente relevância das parcerias na cooperação estatística, nacional e internacional, e da articulação entre as diferentes fontes de ajuda, tanto bilaterais como multilaterais. • O recurso a programas internacionais, nomeadamente da União Europeia, como forma alternativa de financiamento da cooperação, em articulação com acções financiadas bilateralmente pela Cooperação Portuguesa. • As necessidades de cooperação estatística, nomeadamente para construir capacidade de resposta às solicitações crescentes de organizações internacionais em vários domínios da produção estatística. • A intensificação do apoio à distância e a possibilidade de recurso às novas tecnologias da informação e comunicação como alternativas às formas de cooperação de proximidade. <p><u>Da parte de Portugal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A necessidade e a pertinência da revisão dos Acordos Bilaterais de Cooperação, tendo os organismos da Cooperação Portuguesa manifestado disponibilidade para encetar diligências no sentido de promover a actualização desses Acordos. <p><u>Da parte dos PALOP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • O reconhecimento crescente da centralidade das actividades de produção e difusão estatística, como fonte de provisão da informação necessária para a tomada de decisão dos diferentes actores e para a construção e acompanhamento das políticas económicas, sociais e de desenvolvimento nacionais. • A satisfação manifestada pela generalidade dos PALOP com os resultados alcançados no âmbito da cooperação bilateral portuguesa e o desejo de continuidade e incremento das acções de cooperação estatística. • Os níveis de qualificação e competência técnica alcançados por alguns estaticistas africanos, que revelam capacidades para assegurar uma representação com qualidade em órgãos e instituições internacionais, como as Nações Unidas, vencendo a actual sub-representatividade dos PALOP nessas instâncias. • A capacidade que alguns INE dos cinco e, em particular, alguns dos seus técnicos estaticistas revelam para se assumir como actores relevantes na cooperação “Sul-Sul”, contribuindo para o desenvolvimento estatístico dos países com maiores necessidades de apoio nesta matéria. 	<p><u>Globalmente:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A coexistência de múltiplas fontes de financiamento e de iniciativas de cooperação, por parte de entidades distintas e que co-habitam concorrencialmente “no terreno”, como factor potenciador de alguma irracionalidade e desarticulação das actuações estratégicas nesta área de cooperação. <p><u>Da parte de Portugal:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A continuação das dificuldades evidenciadas na conciliação das exigências do programa de trabalho dos técnicos do INE-P com as acções de cooperação, constituindo uma ameaça à prossecução da cooperação. • Sendo o INE-P, de facto, o organismo com competências em matéria de produção e difusão estatística nos domínios considerados nos Acordos Bilaterais, a continuidade da escassez de recursos afectos às actividades de cooperação coloca em causa a prossecução da Cooperação Portuguesa nesta área e a sua gradual substituição por outros doadores nos países beneficiários. <p><u>Da parte dos PALOP:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • A autonomia e a capacidade financeira dos INE-PALOP como factores delimitadores da frequência e da receptividade para o desenvolvimento de acções de cooperação. • A possibilidade de ocorrência de situações de dependência em relação a acções de cooperação ou a intervenções de consultores externos profissionais, colocando em risco o objectivo de sustentabilidade e autonomia dos projectos. • A desresponsabilização por parte de alguns países e a descontinuidade nas práticas estatísticas constitui uma ameaça à solidez da produção estatística nacional e à sustentabilidade das acções. • Embora reconhecendo o interesse, a importância e, sobretudo, o excelente relacionamento que se estabelece entre os PALOP no âmbito de acções de cooperação “Sul-Sul”, poderá considerar-se prematuro, em termos de qualidade técnica, o recurso a técnicos dos INE-PALOP para o desenvolvimento de acções de formação e assistência técnica, comparativamente à experiência dos profissionais do INE-P ou de outros organismos doadores. • As mudanças recorrentes ao nível da tecnologia, legislação, metodologia e adequação das directrizes ao perfil estatístico nacional, aliada à limitada capacidade dos INE locais para acompanharem a modernização das técnicas estatísticas, como uma ameaça à sustentabilidade das acções, com implicações ao nível da efectiva transferência e endogeneização de conhecimentos.

5. ANÁLISE DOS CRITÉRIOS DE AVALIAÇÃO

A análise dos critérios de avaliação que a seguir se apresenta surge limitada no seu alcance, sobretudo no que concerne aos Acordos Bilaterais, pela inexistência de um adequado sistema de programação e acompanhamento, que permita identificar claramente os objectivos associados aos grandes projectos de cooperação por domínio e a sua quantificação através de metas, bem como acompanhar as intervenções ao longo do tempo no que respeita às suas realizações (físicas e financeiras), resultados e impactos.

A avaliação dos critérios assume, neste contexto, um carácter essencialmente qualitativo, privilegiando, por um lado, a análise dos resultados e impactos globais e do alcance dos grandes objectivos da Cooperação Portuguesa nesta área e, por outro, a opinião dos beneficiários recolhida na fase de trabalho de campo e dos actores da Cooperação Portuguesa.

Os Termos de Referência do presente estudo prevêm a definição de “um conjunto de indicadores para os critérios de avaliação definidos, que traduzam os resultados obtidos durante o período em análise”. Os indicadores e os métodos para monitorizar o progresso das intervenções devem ser estabelecidos na fase de concepção dos programas, devendo os responsáveis pelo seu cálculo assegurar a recolha de informação sobre realizações e resultados e os responsáveis pela gestão dos programas garantir a existência de sistemas de informação que permitam coligir os dados e analisar, na mesma base, a sua evolução ao longo do tempo.

A definição, *a posteriori*, de indicadores de resultados constitui um exercício que, inevitavelmente, não se desliga do conhecimento prévio da exiguidade da informação disponível, e com resultados muito limitados para a avaliação dos critérios, tendo em consideração o longo período sobre o qual recai a avaliação, a diversidade de domínios que abrange e a dificuldade de isolar os efeitos num contexto em que não estão quantificados os resultados e existem outros doadores a intervir nos domínios sujeitos a análise.

Ainda assim, a equipa de avaliação identificou um conjunto de indicadores que poderiam evidenciar os grandes resultados da cooperação, privilegiando indicadores simples, calculáveis com base na informação existente e numa recolha de dados passível de ser concretizada junto dos actores num curto espaço de tempo. Os indicadores concebidos encontram-se sistematizados no ANEXO 6 ao presente estudo (*Indicadores de apoio à análise dos critérios de avaliação*), onde se apresenta o seu cálculo nos casos em que foi possível recolher a necessária informação de base. A análise dos resultados dos indicadores é efectuada no presente capítulo sempre que se considerou pertinente a sua introdução para efeitos da avaliação dos critérios que a seguir se apresenta.

5.1. A relevância

Genericamente, a análise da relevância pretende aferir em que medida a identificação das necessidades adere à realidade da população-alvo da intervenção e em que medida os objectivos das intervenções correspondem às necessidades identificadas, às expectativas dos beneficiários, bem como às prioridades definidas a nível nacional, regional e internacional. Em conformidade, os Termos de Referência que servem de base ao corrente exercício de avaliação estabelecem que se pretende *“saber até que ponto os objectivos da cooperação na área da Estatística correspondem às necessidades identificadas pelos países parceiros e às prioridades internacionalmente acordadas”*.

A resposta parece relativamente evidente, uma vez que, da análise efectuada, resulta que a programação e a concepção das intervenções responderam efectivamente aos principais problemas dos países parceiros colocados pelas lacunas e necessidades básicas evidenciadas na área da Estatística, sobretudo nos primeiros anos de vigência dos Acordos. As intervenções desenvolvidas ao longo do período em análise visaram primordialmente a criação e o reforço da capacidade estatística das instituições locais, intervindo quer a nível dos domínios que estruturam e consolidam o SEN, quer a nível de áreas mais viradas para a produção estatística e para a aquisição de conhecimentos. As acções desenvolvidas vieram reforçar a produção de dados necessários ao acompanhamento das estratégias de desenvolvimento nacionais dos PALOP e aos programas lançados pelas organizações internacionais para promover a recuperação dos países menos desenvolvidos.

A garantia da pertinência da cooperação surge como um factor intrínseco ao próprio modelo de gestão da cooperação bilateral portuguesa na área da Estatística: são os próprios países beneficiários que identificam as suas necessidades em cada domínio e as acções que pretendem desenvolver para as colmatar. Adicionalmente, o INE-P avalia a adequação das acções solicitadas à situação concreta do país naquela área, emitindo uma opinião sobre a eficácia e a viabilidade das acções e indicando, normalmente, que condições devem ser garantidas para a implementação da acção. Ademais, a flexibilidade e a espontaneidade características da vertente bilateral das acções de cooperação garantem-lhe uma adequação progressiva à realidade dos países e das prioridades manifestadas por estes.

De um ponto de vista internacional, as prioridades no domínio da cooperação estatística estão relacionadas com o objectivo central de melhoramento dos sistemas estatísticos nos países em desenvolvimento, com enfoque particular na criação de capacidade estatística. As acções de cooperação orientam-se, por isso, para o ambiente legal e institucional, capacidade de recolha, produção e disseminação das estatísticas, provisão de conhecimento e de qualificações técnicas

e uso de padrões metodológicos internacionalmente aceites. A relevância da Cooperação Portuguesa ressalta da sua orientação para essas dimensões prioritárias acordadas internacionalmente. Os domínios em que essas acções se tornaram mais relevantes foram, exactamente, os do apoio institucional, classificações, infra-estruturas e produção estatística. A relevância da Cooperação Portuguesa para cada um dos PALOP, quando avaliada em termos da importância dos fluxos financeiros de ajuda na área da estatística, diminui com o aumento do número de doadores a intervir nesta área e o volume das suas contribuições financeiras. Entre 2006 e 2008, a importância do financiamento português foi, neste enquadramento, maior para a Guiné-Bissau (29% do financiamento externo), São Tomé e Príncipe (16%) e Cabo Verde (12%) e menor para Angola e Moçambique (cerca de 1%), onde os volumes de financiamento externos são mais elevados.

5.2. A eficácia

Com o critério da eficácia, pretende-se avaliar em que medida os objectivos definidos foram efectivamente alcançados e se os resultados obtidos foram devidos à intervenção realizada, ou seja, aferir se as intervenções e os instrumentos utilizados produziram os efeitos esperados.

A inexistência de objectivos perfeitamente definidos e estruturados em níveis diferenciados, quantificados através de metas, enfraquece a avaliação deste critério sobretudo no que respeita aos Acordos Bilaterais. Como referido, a avaliação privilegia aqui uma perspectiva mais qualitativa e mais centrada no alcance do objectivo global das intervenções, baseada essencialmente na análise da opinião dos beneficiários, e complementada pela leitura das actas das reuniões dos DGINE e de alguns relatórios de missões e estágios com avaliação final da conformidade dos resultados com os objectivos específicos definidos.

As entrevistas aos actuais e antigos colaboradores dos INE-PALOP realizadas durante os trabalhos de campo permitem-nos uma leitura qualitativa da importância relativa das acções de cooperação para a consolidação das capacidades estatísticas nos cinco países, sistematizada no ANEXO 5 ao presente relatório (*Um balanço da Cooperação Estatística na perspectiva dos PALOP*). A síntese das opiniões expressas no que respeita à avaliação do contributo do apoio da Cooperação Portuguesa em cada um dos domínios para o reforço da capacidade de organização, produção e difusão de dados produzidos pelo INE local no período de avaliação, considerando um intervalo de respostas entre insignificante e imprescindível (Quadro 5-1), mostra que, entre 1998 e 2003, as acções da Cooperação Portuguesa foram consideradas “imprescindíveis” nos domínios do Apoio Institucional, Classificações, Conceitos e Nomenclaturas, Infra-Estruturas Estatísticas e Produção Estatística. E que foram “importantes” nos domínios das Contas Nacionais, Operações Estatísticas de Base e Difusão Estatística. A

avaliação feita pelos técnicos é menos valorativa depois de 2003, verificando-se, para o período entre 2004 e 2008, a consideração de que as acções apenas continuavam a ser “imprescindíveis” ao nível das Classificações, sendo “importantes” em todos os outros domínios, incluindo aqui o PCP.

O quadro seguinte evidencia que as opiniões variam consoante se trata do período até 2003, ou posterior, altura em que as acções de cooperação foram repartidas entre os Acordos Bilaterais e o PCP. A ideia de que a participação portuguesa foi praticamente imprescindível até 2003 reflecte o facto de ser um período decisivo na construção dos SEN e na construção das condições básicas para o seu funcionamento. As acções da Cooperação Portuguesa, que então aconteceram de forma alargada (apoio no desenho institucional, missões, estágios, formação, assistência técnica, financiamento, etc.) e com relativa intensidade, foram determinantes para a construção dos quadros institucionais, criação e harmonização das classificações, dotação de infra-estruturas estatísticas e edificação de uma capacidade básica de produção estatística.

QUADRO 5-1:

Avaliação do contributo da Cooperação Portuguesa para o reforço da capacidade de organização, produção e difusão de dados produzidos pelos INE-PALOP

DOMÍNIOS	1998-2003	2004-2008
ACORDOS BILATERAIS		
Apoio Institucional	Imprescindível	Importante
Classificações, conceitos e nomenclaturas	Imprescindível	Imprescindível
Infra-estruturas estatísticas	Imprescindível	Importante
Produção estatística	Imprescindível	Importante
Contas Nacionais	Importante	Pouco expressivo
Operações estatísticas de base	Importante	Importante
Difusão estatística	Importante	Importante
PROJECTO COMPLEMENTAR PORTUGUÊS		
Apoio Institucional	--	Importante
Contas Nacionais	--	Importante
Estatísticas de curto prazo das empresas	--	Importante
Estatísticas anuais das empresas	--	Importante

Fonte: Trabalho de campo, com base nas entrevistas realizadas nos cinco PALOP

Podemos, então, dizer que o objectivo global da cooperação estatística foi alcançado, tendo as acções de cooperação desenvolvidas nos onze anos em que recai a avaliação contribuído para o reforço da capacidade de organização, produção e difusão de dados dos INE-PALOP. A cooperação desenvolvida apoiou o processo de modernização dos SEN e promoveu o reforço institucional dos INE-PALOP, contribuiu para a melhoria da qualidade das estatísticas oficiais destes países nos vários domínios de intervenção e reforçou a capacitação dos recursos humanos dos institutos.

Algumas provas evidentes da eficácia global das acções de cooperação estatística são repetidamente referenciadas nos relatórios dos trabalhos de campo. Por um lado, a opção habitual pela contratação de técnicos do INE-P para a realização de acções de cooperação financiadas por outros parceiros multilaterais e, mesmo, bilaterais. Por outro lado, o grau de autonomia técnica adquirida pelos países parceiros, ainda que de forma diferenciada, nalgumas matérias específicas, tais como as classificações estatísticas, índices de preços no consumidor ou as estatísticas sectoriais. Exemplos recentes de cooperação transversal (“Sul-Sul”) no seio dos cinco países confirmam os resultados em termos de criação de capacidade técnica local, nomeadamente, as intervenções de técnicos cabo-verdianos e moçambicanos em acções de cooperação com a Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, ou a utilização pelos outros países de alguns desenvolvimentos técnicos registados em Cabo Verde e Moçambique.

Tendo os resultados sido alcançados em termos globais, o grau de eficácia não foi, porém, uniforme entre países, domínios e intervenções, o que resultou de um conjunto de condicionalismos que se relacionam com a actuação da Cooperação Portuguesa e com as condições locais existentes nos países beneficiários.

De acordo com os resultados dos trabalhos de campo, as intervenções foram prejudicadas na sua eficácia por algumas insuficiências da Cooperação Portuguesa, nomeadamente, a fraca capacidade financeira para apoiar programas e missões (nomeadamente no que respeita a acções de médio e longo prazo), as limitações de recursos humanos e de disponibilidade dos técnicos, as discontinuidades observadas na execução dos projectos e missões, os atrasos na aprovação dos Programas de Cooperação ou a morosidade nas respostas por parte do INE-P aos pedidos de apoio submetidos nos anos mais recentes. Alguns destes aspectos repercutem-se sobretudo numa redução da eficiência das intervenções, uma vez que os objectivos são alcançados. Importa contudo referir que atrasos significativos na realização das acções de cooperação – e por conseguinte na produção dos resultados –, como sucedeu no caso do PCP, têm consequências nas expectativas e na apreciação que os beneficiários fazem das acções e condicionam a realização dos seus planos de desenvolvimento nas actividades que se articulam com aquelas acções de cooperação.

No plano dos países parceiros, os constrangimentos de ordem interna influenciaram também profundamente os resultados da cooperação estatística. De facto, a instabilidade política nalguns países e as consequentes dificuldades na construção dos respectivos sistemas estatísticos, as carências de recursos humanos (em quantidade e formação), técnicos e materiais, bem como a rotatividade dos técnicos estatísticos, acabaram por constituir importantes factores de bloqueio ao desenvolvimento das actividades estatísticas, comprometendo, assim, a eficácia das acções de cooperação. Esta situação foi mais evidente nos casos de Angola, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe, o que permite explicar, em grande

parte, a desigualdade de resultados entre estes países e os dois que mais progrediram (Cabo Verde e Moçambique).

5.3. A eficiência

A aferição do critério da eficiência pretende apurar se os objectivos foram alcançados aos custos mais reduzidos e/ou se seria possível obter-se melhores efeitos ao mesmo custo. No caso específico do presente estudo de avaliação, pretende-se *“verificar se os meios empregues pela Cooperação Portuguesa no domínio da Estatística são adequados aos objectivos definidos e se estes foram alcançados ao menor custo”*, ou seja, pretende-se medir se a ajuda utiliza os recursos adequados para atingir um determinado objectivo.

Sendo evidente que o grande objectivo da cooperação nesta área foi globalmente atingido e que o prestígio do INE-P – e portanto da Cooperação Portuguesa neste domínio –, é internacionalmente reconhecido pelos beneficiários e por outros doadores, e tendo em consideração o valor residual que a APD nesta área representa na APD bilateral portuguesa, tudo indica que existiu um “efeito de alavanca” nos financiamentos da Cooperação Portuguesa na área da estatística. O que poderia eventualmente ser questionado é se um acréscimo do valor do financiamento afecto a tais acções de cooperação poderia ter contribuído para uma maior satisfação das necessidades dos beneficiários, o que, sendo evidente em termos da resposta, nos remete mais para questões de opção na distribuição do financiamento entre áreas de cooperação do que propriamente para a análise deste critério de avaliação.

Na contabilização dos custos associados às acções de cooperação durante o período de avaliação, parece incontornável assumir o INE-P como principal financiador da cooperação nesta área, embora se verifique que o co-financiamento por parte desta entidade tem, nos anos mais recentes, diminuído, à medida que o do IPAD tem aumentado. Para além de compartilhar alguns custos directos incorridos com a realização das acções, o INE-P suporta os custos salariais associados à remuneração dos seus técnicos e os custos de estrutura que lhe estão associados, ainda que, também nos últimos anos, alguns destes custos já tenham sido objecto de co-financiamento por parte do IPAD.

Considerando que a assistência à distância, menos dispendiosa, tem assumido uma relevância cada vez maior na estrutura de custos das intervenções, que os custos com deslocações e viagens, custeados normalmente pelo IPAD, são os estritamente necessários e que variam em função do país de acolhimento, que as aplicações estatísticas disponibilizadas em alguns países foram construídas e/ou cedidas pelo INE-P e que algumas acções beneficiaram igualmente de

financiamento de outros doadores, pode-se concluir que, em termos globais, os objectivos definidos foram de facto alcançados ao menor custo.

Tendo os objectivos das acções específicas sido normalmente alcançados, como revelam os relatórios de missão ou de visita efectuados no âmbito dos Acordos Bilaterais, a adequação dos meios empregues aos objectivos definidos em cada acção específica pode ser avaliada pela adequação entre os valores programados para as acções aprovadas e os valores envolvidos na respectiva execução. Não existem dados sistematizados que permitam fazer esta avaliação no caso dos Acordos Bilaterais; contudo as entrevistas efectuadas apontam para uma adequação entre o valor previsto e o valor de execução das acções, até porque, numa parte substancial do período de avaliação, os custos programados eram apenas aqueles que o IPAD financiava, assumindo-se que o INE-P suportava os custos de estrutura.

No ano de 2007, o relatório de execução do protocolo estabelecido permite também evidenciar uma boa adequação entre o grau de realização das acções e o valor executado, tendo o acréscimo no número de acções (mais 23% que o programado) superado o acréscimo em termos orçamentais (mais 6% que o programado). No caso do PCP, onde os dados também permitem avaliar a adequação financeira das acções, verificou-se que as taxas de execução anuais ficaram muito abaixo do previsto mas que houve, em 2006 e 2007, um equilíbrio entre realização física (48% e 38%) e financeira (47% e 32%), evidenciando racionalidade na execução e articulação entre actividades realizadas e a afectação de recursos financeiros.

A análise da eficiência passa também por avaliar a afectação de recursos humanos às acções de cooperação e as suas consequências para o adequado desenvolvimento das acções programadas, o que remete também para questões de processo associado à programação e implementação das acções.

A afectação de recursos humanos, em termos quantitativos, por parte do INE-P nem sempre foi a adequada, comprometendo, sobretudo nos últimos anos, o cumprimento dos programas de cooperação anuais e, nesse sentido, a sua eficiência. Com efeito, as exigências do trabalho regular desenvolvido pelo Instituto, com intensa solicitação nacional e comunitária, têm limitado significativamente a disponibilidade dos quadros técnicos do INE-P para o desenvolvimento das actividades de cooperação estatística. Esta limitação tem sido referida como o principal factor que justifica os atrasos no início da execução de algumas acções, o prolongamento da duração prevista das acções e, de forma mais esporádica e, sobretudo nos últimos anos, a incapacidade de resposta em tempo oportuno a algumas solicitações (referindo-se, neste contexto, sobretudo ao nível da assistência à distância).

O não cumprimento dos programas de cooperação nos prazos previstos foi sobretudo evidente no caso do PCP. Esta situação resultou não só da pouca disponibilidade do INE-P para

desenvolver as acções, mas também de deficiências ao nível da concepção e programação das acções – demasiado optimista tendo em consideração o necessário desfasamento entre as acções no domínio das estatísticas anuais das empresas e os restantes –, e a posterior evidência de que as condições necessárias ao arranque e execução de algumas acções (nomeadamente no que respeita a estatísticas de base suficientes, actualizadas e credíveis) não estavam reunidas, implicando a realização de acções suplementares de fundo que envolveram recursos e tempo significativos.

Também da parte dos PALOP a afectação de recursos humanos não tem sido adequada. Na maioria dos INE-PALOP o número de técnicos é, nalguns domínios) reduzido para o desenvolvimento eficiente das acções, gerando amiúde a incapacidade de executar, nos prazos previstos, os trabalhos enquadrados nas acções que incluem a realização de tarefas em contexto de trabalho, com consequências no adiamento das acções subsequentes. Este facto é agravado pela elevada rotatividade dos técnicos nalguns países, com consequências não menosprezáveis no desenvolvimento das acções de continuidade, no retrocesso relativamente a objectivos que tinham já sido alcançados e inclusivamente na repetição da formação para os novos técnicos.

No caso do PCP, a falta de estatísticas de base actualizadas ou metodologicamente sólidas nalguns dos países comprometeu a eficiência das acções desenvolvidas, implicando maior necessidade de envolvimento dos técnicos portugueses e inclusivamente, nalguns casos, a execução do trabalho em conjunto com esses técnicos (diminuindo a eficiência de algumas acções), o que não configura uma situação ideal numa óptica de sustentabilidade futura das intervenções.

5.4. O impacto

Com o impacto das intervenções, pretende-se aferir se os efeitos esperados ou inesperados são globalmente satisfatórios, do ponto de vista dos beneficiários directos ou indirectos, ou seja, *“identificar e medir os efeitos e impactos da Cooperação Portuguesa neste domínio a todos os níveis, previstos ou não”*: efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, previstos ou imprevistos, directa ou indirectamente induzidos por uma intervenção de desenvolvimento.

Os impactos da Cooperação são analisados com mais rigor relativamente às acções que terminaram há mais tempo e repercutem-se no contexto em que se desenvolvem as intervenções, seja nos beneficiários directos – os INE-PALOP –, seja nos destinatários finais das acções – os utilizadores da informação estatística produzida pelos institutos, nomeadamente as entidades públicas e privadas que utilizam essa informação na sua actividade. A ausência de

indicadores objectivos que caracterizem a situação de partida das intervenções e os resultados alcançados pela cooperação inviabiliza a mensuração de impactos, pelo que a análise que a seguir se apresenta se centra sobretudo nos efeitos mais mediatos das acções desenvolvidas sobre os beneficiários e destinatários finais.

Os efeitos de longo prazo da Cooperação Portuguesa na área da estatística são, em geral, muito positivos e traduzem a evolução significativa que se verificou nos sistemas estatísticos nacionais, na sua capacidade produtiva e na autonomia técnica adquirida nalgumas matérias estatísticas. Em Cabo Verde e Moçambique os efeitos observados são muito mais evidentes e correspondem a um grande progresso em termos de autonomia técnica e de maior diversidade de produção estatística. Nos outros casos, constrangimentos vários limitaram o desejado desenvolvimento dos sistemas estatísticos e reflectiram-se num nível de desempenho inferior.

No quadro do apoio institucional, a Cooperação Portuguesa foi determinante para o processo de modernização dos sistemas estatísticos dos cinco países. Os cinco países dispõem hoje de quadros institucionais mais modernos, com maior coerência interna e melhor articulação entre os organismos produtores de estatística, que lhes permitem promover estratégias de desenvolvimento estatístico, aprofundar e alargar a produção estatística e absorver mais intensivamente as acções da cooperação.

Actualmente, os cinco países dispõem das principais classificações e nomenclaturas económicas actualizadas e harmonizadas internacionalmente, bem como de aplicações informáticas para a sua gestão, atingindo uma capacitação e um *know-how* acumulado que lhes permite utilizar estas nomenclaturas com autonomia⁵.

O apoio da Cooperação Portuguesa permitiu o desenvolvimento dos FUE, que permitem hoje aos INE-PALOP criar e actualizar bases de amostragens e lançamento de inquéritos. O projecto permitiu, ainda, formar um conjunto de técnicos dos INE-PALOP na gestão dos FUE, definição de normas, fontes e realização de inquéritos regulares de actualização dos ficheiros. Nos casos de Cabo Verde e Moçambique, as acções mais recentes permitiram a adopção de novos sistemas de inquérito na área económica, cujos principais resultados são o inquérito anual às empresas e a publicação periódica de novos indicadores como o Índice da Actividade Económica e os Indicadores de Confiança e de Clima Económico. São desenvolvimentos que atestam bem os impactos positivos das acções da Cooperação Portuguesa.

No domínio da produção estatística observaram-se resultados muito importantes, reflectindo os efeitos dos progressos institucionais e organizacionais, de harmonização de classificações e de

⁵ *As classificações e os Conceitos Estatísticos dos PALOP foram, recentemente, incluídos no Sistema Integrado de Nomenclaturas Estatísticas (SINE), uma plataforma informática desenvolvida com o apoio financeiro do II PIR PALOP, a partir de propostas baseadas nos resultados de seminários organizados no quadro deste programa de cooperação e de uma aplicação de base cedida pelo INE Cabo Verde.*

evolução nas infra-estruturas. Os progressos registados são evidentes, mas as acções desenvolvidas pela Cooperação Portuguesa tiveram resultados diferentes nos vários países.

A cooperação no âmbito das Contas Nacionais tem sido dificultada pelo facto de se tratar de um domínio onde o conhecimento acumulado dos técnicos é fundamental e que requer uma equipa alargada para a sua execução. Este é um factor particularmente crítico nos INE dos países beneficiários, uma vez que os técnicos disponíveis são em número muito reduzido e com elevada rotatividade. Em consequência, os países que apresentam melhores resultados (Moçambique e Cabo Verde) são aqueles que têm oferecido melhores condições de trabalho aos seus técnicos e onde a sua rotatividade é menor.

O desenvolvimento do projecto de Difusão Estatística permitiu aos INE dos cinco a melhoria de competências ao nível da divulgação da informação através da comunicação social, da edição de publicações e, em particular, da divulgação através da *Internet*, mediante a construção de páginas Web próprias (com excepção de Angola) e inclusivamente a construção de portais que permitem uma elevada capacidade de difusão da informação estatística produzida (Cabo Verde e Moçambique).

Em síntese, no exercício das suas competências, os INE-PALOP têm vindo a produzir estatísticas oficiais de uma forma mais credível, que se vão tornando progressivamente de maior utilidade, e até imprescindíveis, para o planeamento estratégico e para o processo de decisão por parte dos agentes económicos, quer públicos, quer privados (empresas, bancos, universidades, investidores, investigadores, parceiros e público em geral). É neste contexto que se vem preconizando um relevo acrescido dos SEN na produção, difusão e análise de estudos a níveis mais desagregados, como base para a monitorização de políticas, planos e estratégias a todos os níveis, sobretudo no que respeita à redução da pobreza e aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

Entre 2003 e 2007, a ONU conseguiu calcular valores para 50% a 70% dos indicadores de monitorização dos ODM dos cinco PALOP, sendo que os indicadores calculados unicamente com recurso às estatísticas dos SEN (não incluindo, portanto, estimativas) representam também 50% a 70% do total de indicadores que foram calculados, sendo Moçambique o país que apresenta maior número de indicadores quantificados e Angola o país que se encontra na situação inversa.

Outra das formas de aferir o grau de utilização e o recurso às estatísticas divulgadas pelos INE-PALOP é através da quantificação dos acessos às respectivas páginas de Internet: o número de visitas tem aumentado substancialmente em Cabo Verde e Moçambique, situando-se actualmente os acessos anuais entre os 70.000 e 80.000. Ambos os países disponibilizam actualmente a quase totalidade das suas publicações no respectivo *website*.

A crescente confiança manifestada por pelos agentes económicos nas estatísticas produzidas pelos vários INE-PALOP radica no gradual reconhecimento da qualidade dos técnicos estatísticos e das metodologias de cálculo e técnicas utilizadas para a compilação dos indicadores gerados, as quais tendencialmente vão correspondendo aos padrões internacionalmente aplicados. Não obstante, é um facto que, nalguns países e domínios, a procura de estatísticas não tem sido tão relevante quanto seria expectável face à sua real utilidade, sendo nalguns casos mesmo diminuta, quer pelo desconhecimento relativamente à sua disponibilização, quer pela irregularidade na sua produção e desfasamento na divulgação por parte de alguns INE-PALOP⁶. Continua, assim, a persistir o recurso a outras fontes de informação oficiais, como sejam os bancos centrais nacionais, os ministérios das finanças e organismos internacionais⁷.

5.5. A sustentabilidade

A sustentabilidade visa o apuramento da durabilidade dos resultados e dos impactos, incluindo as mudanças institucionais, e aferir até que ponto aqueles irão subsistir na ausência de acções de cooperação específicas, ou seja, verificar qual a probabilidade de os benefícios gerados se prolongarem para além da realização da intervenção. De acordo com os Termos de Referência do estudo, pretende-se *“apreciar o grau de envolvimento das autoridades centrais e locais no desenvolvimento da Estatística e o grau de apropriação do processo pelos beneficiários. Também deverá ser avaliado se estão a ser criadas condições que permitam no futuro um funcionamento autónomo dos Sistemas Nacionais de Estatística ou outros organismos que produzam estatísticas e tenham beneficiado do apoio da Cooperação Portuguesa”*.

Garantir a sustentabilidade dos SEN implica a reunião de um conjunto indispensável de condições para a criação de capacidades endógenas de funcionamento no longo prazo. Entre estas condições estão o quadro legal e institucional, a dotação de recursos financeiros e a disponibilidade de recursos humanos e técnicos que garantam a apropriação e reprodução de conhecimentos e métodos estatísticos actualizados.

⁶ Angola e São Tomé e Príncipe foram os países com avaliação mais negativa por parte dos utilizadores, o que se justifica em grande medida pela inexistência de um website no primeiro caso e pela desactualização do site no segundo.

⁷ Neste último caso acresce a vantagem de se poderem efectuar comparações internacionais na mesma base e com séries mais longas, mas a sua preferencial utilização para este efeito é generalizada em termos internacionais

Todos os cinco países dispõem hoje de quadros legais⁸ e institucionais que permitem seguir as tendências mais recentes de organização dos sistemas estatísticos nacionais e que acolhem, nos seus aspectos essenciais, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas. Os países ganharam, por esta via, uma capacidade organizativa que, embora com níveis diferentes de desempenho, lhes permite ter condições de base para suportar o desenvolvimento da capacidade de produção estatística. Todavia, como se afirma nos relatórios do trabalho de campo, é indispensável um maior empenho político no melhoramento das condições de funcionamento dos SEN, em particular nos países que passaram por situações de maior instabilidade política.

O formato assumido pela grande maioria das acções da Cooperação Portuguesa na área da estatística privilegia marcadamente a actuação a nível da criação de condições de base e de formação de técnicos locais, com o intuito de promover, a mais breve ou mais longo trecho, a sustentabilidade das acções. As acções envolvem quase sempre uma parte de formação, onde o principal objectivo é a transmissão de conhecimentos, contemplando a maioria uma segunda fase, que inclui a aplicação dos conhecimentos em contexto de trabalho com os instrumentos disponíveis localmente. O modelo adoptado favorece a apropriação dos conhecimentos e a autonomia na sua aplicação, envolvendo sempre os técnicos locais na construção de ferramentas de trabalho que criam condições para a manutenção posterior da produção estatística⁹.

A sustentabilidade dos resultados e efeitos das intervenções apenas pode ser analisada com rigor relativamente às acções que terminaram há mais tempo, verificando-se que perduram os efeitos gerados, por um lado, ao nível da promoção das competências dos técnicos formados em todas as áreas (reforço do capital humano) e ao nível da governança (estruturação orgânica, gestão e organização dos institutos) e, por outro lado, no que respeita à utilização de ferramentas criadas como suporte à produção estatística (recolha e introdução de dados e respectivo apuramento e cálculo), de classificações e nomenclaturas e das metodologias compiladas ou não em manuais técnicos. A sustentabilidade dos resultados e efeitos referidos vai, naturalmente, sendo atenuada à medida que o tempo passa e o capital acumulado (sobretudo o conhecimento) se torna mais obsoleto face à evolução do contexto das intervenções ou é delapidado pela saída dos técnicos formados, sem a necessária transmissão interna de conhecimentos.

⁸ *No caso da Guiné-Bissau falta ainda aprovar os regulamentos complementares à Lei de Bases do SEN.*

⁹ *Por exemplo, a elaboração conjunta de manuais técnicos e metodológicos que guiam os estatísticos no desenvolvimento do seu trabalho futuro ou a estruturação de classificações harmonizadas com as práticas internacionais mas que se adequam, na especificidade, às condições locais de cada país.*

A autonomia alcançada ao nível da produção estatística nas matérias em que a Cooperação Portuguesa interveio varia muito entre países e domínios/áreas de intervenção. Moçambique e Cabo Verde são os países mais autónomos na produção de um maior número de estatísticas e indicadores, publicando hoje, de forma consistente, índices de preços com elevado grau de fiabilidade e robustez, cuja produção já não depende dos apoios da Cooperação Portuguesa. Contrariamente aos outros países, que continuam a depender fortemente das acções de cooperação no domínio das estatísticas de curto prazo, Cabo Verde e Moçambique fizeram avanços significativos no domínio dos inquéritos, dos indicadores de conjuntura e sectoriais e na criação de indicadores qualitativos, tais como os Indicadores de actividade, de confiança e de clima económico. No campo dos indicadores sectoriais, Cabo Verde desenvolveu um *software* de tratamento da informação e cálculo dos indicadores, tendo avançado na produção de indicadores trimestrais, nomeadamente, nas áreas do turismo e obras públicas. E Moçambique tem hoje um Sistema de Contas Nacionais com uma estrutura sólida e com autonomia de produção estatística.

No que respeita aos domínios/áreas de intervenção, o grau de autonomia é globalmente mais elevado na produção de estatísticas e indicadores mais simples, menos dependentes da produção de dados intermédios ou da recolha directa e onde a acção da Cooperação Portuguesa foi mais intensa ao longo do tempo. São, por exemplo, os casos do IPC, calculado de forma autónoma em todos os países, das classificações e nomenclaturas, ou do domínio das actividades associadas à difusão, por oposição à generalidade das estatísticas de curto prazo e das contas nacionais onde a autonomia é reduzida.

A constatação global que se retém, neste contexto, é que os beneficiários da cooperação não são ainda totalmente autónomos num número importante de áreas da produção estatística onde a Cooperação Portuguesa interveio, continuando a necessitar, com intensidades diversas entre países e domínios, de apoio externo nalgumas fases do processo¹⁰.

A autonomia na produção e difusão estatísticas é, todavia, condicionada por inúmeros factores, sendo alguns de natureza mais interna às instituições (como a rotatividade dos técnicos dos INE-PALOP ou os meios humanos e financeiros afectos), onde é possível proceder a ajustamentos caso hajam recursos, vontade e capacidade, outros com origem mais externa (como a instabilidade política nos países ou a taxa de resposta a inquéritos), onde as possibilidades de actuação são diminutas. Da mesma forma, algumas das condicionantes estão relacionadas com o desenvolvimento das acções de cooperação, mas outras relacionam-se sobretudo com as condições locais necessárias à prossecução do trabalho estatístico nas diversas áreas.

¹⁰ Nos casos mais simples os processos de apuramento e cálculo são efectuados já autonomamente e a assistência à distância colmata as necessidades de apoio na análise e interpretação dos dados.

A avaliação das acções específicas (plasmada nos questionários preenchidos por cooperantes e beneficiários num número substancial de relatórios de missão e de estágios) revela que elas são geralmente eficazes no cumprimento dos seus objectivos específicos. Contudo o trabalho de campo aponta para o facto de a duração das acções nem sempre ser suficiente e o acompanhamento e avaliação da sequência dos trabalhos não serem efectuados de forma sistemática. Por outro lado, a assistência técnica prestada à distância é referida pelos beneficiários como uma boa prática e supera claramente a falta de autonomia nalgumas fases do processo estatístico. Neste contexto pode-se concluir que a autonomia poderia ser potenciada se as acções de cooperação tivessem maior duração e incluíssem de forma sistemática componentes de monitorização e avaliação.

Em síntese, muito embora seja ainda longo o caminho a percorrer para garantir, de facto, uma autonomia real e a sustentabilidade das actividades de produção e difusão estatísticas, a maioria dos INE-PALOP já deu passos muito significativos nesse sentido. A importância da Cooperação Portuguesa para uma relativa solidez do percurso é reconhecida, bem como a importância que ela continua a ter para o objectivo da autonomia total e da sustentabilidade das actividades estatísticas no conjunto dos cinco.

6. AS RESPOSTAS ÀS QUESTÕES DE AVALIAÇÃO

6.1. Programação e concepção das intervenções

Q01: A programação e concepção das intervenções responderam efectivamente aos problemas dos países parceiros na área da Estatística, nomeadamente nos 7 domínios objecto da avaliação?

A programação e concepção das intervenções são efectuadas com base nas necessidades identificadas pelos beneficiários anualmente, permitindo uma adequação progressiva das acções de cooperação a desenvolver aos principais problemas evidenciados pelos países ao longo do tempo e às estratégias que adoptaram para a sua resolução, em consonância com os princípios da apropriação e do alinhamento. Esta constatação foi confirmada e relevada pela generalidade dos actores entrevistados, seja na fase documental, seja na fase do trabalho de campo.

A cooperação no domínio de Apoio Institucional teve duas fases distintas ao longo do período em análise: as acções de apoio inicial à construção da arquitectura dos SEN e respectivas instituições e as acções de apoio estrutural subsequente, realizadas principalmente ao nível da informática (*hardware* e *software*). O apoio prestado na primeira fase foi unanimemente referido pelos países parceiros como fundamental para todo o trabalho realizado posteriormente e para a efectivação da cooperação internacional na área da Estatística. A programação das acções permitiu a exequibilidade do programa que, reconhecidamente, alcançou os seus objectivos.

O domínio das Classificações, Conceitos e Nomenclaturas constituiu uma das prioridades da Cooperação Portuguesa, na medida em que a generalidade dos países não dispunha de sistemas actualizados. O objectivo principal das acções programadas foi, por isso mesmo, dotar os INE–PALOP de classificações e conceitos estatísticos harmonizados com os quadros internacionais de referência. Com a realização deste projecto, os cinco países dispõem hoje das principais classificações e nomenclaturas económicas actualizadas, bem como de aplicações informáticas para a sua gestão, atingindo uma capacitação e um *know-how* acumulado que lhes permite avançar com alguma autonomia nesta área de actividade estatística.

40 Os domínios das Infra-estruturas Estatísticas e das Operações Estatísticas de Base constituem áreas fundamentais para o desenvolvimento estatístico de qualquer país. Foram, por isso mesmo, domínios que mereceram uma atenção particular da Cooperação Portuguesa. As acções programadas permitiram o desenvolvimento de FUE nos cinco países. No domínio das Operações Estatísticas de Base, as intervenções programadas também permitiram desenvolvimentos importantes ao nível dos censos da população e dos recenseamentos

empresariais, com consequências importantes a jusante, nomeadamente, em relação aos inquéritos anuais às empresas e à publicação de indicadores de conjuntura.

Nos domínios da Produção Estatística e das Contas Nacionais, as acções da Cooperação Portuguesa foram orientadas para áreas de produção fundamentais e com elevada procura por parte dos utilizadores, tanto do sector público e do privado como de organizações internacionais. Tratando-se de campos muito vastos, as acções tiveram de ser orientadas para determinadas áreas consideradas prioritárias. E os resultados foram muito importantes, em particular, no que se refere à produção estatística associada ao IPC, a algumas áreas das estatísticas de curto prazo e aos desenvolvimentos alcançados no domínio das Contas Nacionais.

No domínio da Difusão Estatística verificou-se também uma notória adequação aos problemas evidenciados pelos beneficiários: nos primeiros anos foi importante o apoio na edição de publicações, enquanto nos últimos anos as acções já pretenderam responder a necessidades associadas à difusão através dos *websites* dos INE e da comunicação social.

Em geral, os trabalhos de campo consideraram que a programação e concepção das acções foram adequadas às situações dos países, sobretudo nos primeiros anos dos Acordos Bilaterais, quando as necessidades eram mais basilares e extensíveis aos cinco. Contudo, o processo não deixou de ser criticado em todos esses trabalhos, por razões tão diversas como: o *timing* associado às intervenções, uma vez que nem sempre se verifica uma boa articulação entre os planos de execução das acções e os planos de actividades dos INE; a duração das acções, que se reclama mais extensa, envolvendo fases de monitorização e avaliação explícitas; os deslizes no que respeita ao cumprimento dos prazos; a menor eficácia do modelo, com a redução do número de intervenções do INE-P, da sua assistência técnica e com a menor disponibilidade dos seus técnicos.

Q02: A cooperação na área da Estatística teve em consideração a criação/reforço da capacidade estatística das instituições locais?

A Cooperação Portuguesa foi orientada para o reforço de competências dos INE de cada um dos países. Fruto deste esforço de cooperação, podemos afirmar que todos os países em questão têm hoje SEN estruturados, instituições mais organizadas e técnicos competentes que revelam, em maior ou menor grau, boa capacidade de produção estatística.

A concepção das acções de cooperação teve sempre em consideração a necessidade de capacitar os SEN para a produção de mais e melhores estatísticas. As acções concebidas incidiram inicialmente na criação de condições basilares para o posterior desenvolvimento da

capacidade estatística e posteriormente foram reforçando a capacidade de produção em áreas sucessivamente mais variadas e mais exigentes.

A grande maioria das acções – muito centradas nas missões, estágios e assistência técnica à distância – foi concebida para permitir a capacitação dos técnicos para o posterior desenvolvimento autónomo das actividades visadas, incluindo formação teórica e prática, envolvendo sempre os participantes na construção das soluções que permitiam resolver os problemas identificados e disponibilizando alguns manuais que sistematizassem as metodologias e métodos utilizados. A execução das acções e os resultados alcançados confirmam o esforço de capacitação desenvolvido.

Os trabalhos de campo demonstram que, em geral, os resultados efectivos da Cooperação Portuguesa foram extremamente importantes para a criação e desenvolvimento da capacidade estatística dos INE-PALOP. Os técnicos entrevistados consideram que a participação portuguesa foi praticamente imprescindível antes de 2004, período decisivo na construção dos SEN e criação das condições básicas ao seu funcionamento.

A consolidação institucional é fundamental para o aprofundamento da capacidade estatística pressupondo a existência de uma estrutura legal e organizacional moderna e funcional e uma adequada dotação de recursos humanos e técnicos. A estrutura institucional e organizacional está garantida em todos os países através das respectivas leis de bases do sistema estatístico e do conjunto da regulamentação complementar. Os SEN estão integralmente operacionais nos PALOP, com excepção de Angola e Guiné-Bissau, onde se observaram atrasos na edificação dos sistemas por razões de ordem diversa. Contudo, todo o quadro legal está inteiramente desenhado nos dois países, carecendo apenas da aprovação e execução de alguns diplomas complementares.

É consensual a relevância da Cooperação Portuguesa no domínio da formação de recursos humanos e técnicos. Mas a consolidação institucional pressupõe, não apenas a formação inicial dos quadros necessários, mas a capacidade dos INE-PALOP multiplicarem os efeitos dessa formação através de externalidades positivas ao nível da reprodução dos recursos. Um dos problemas que se pode colocar, e em parte se tem colocado, é a rotatividade dos técnicos, que impede a transmissão dos conhecimentos e o adequado aproveitamento dos efeitos positivos da formação no quadro da cooperação externa. A situação varia entre os PALOP e parece estar associada às condições da estabilidade profissional e, mesmo, às condições mais gerais do desenvolvimento dos países. Os resultados dos trabalhos de campo em Cabo Verde e Moçambique referem que a saída de técnicos tem sido reduzida e que a transmissão de conhecimentos tem funcionado, permitindo que os respectivos INE funcionem sem rupturas e com alguma capacidade técnica endogeneizada. Prova dessa capacidade é a assistência técnica que já têm fornecido aos institutos da Guiné-Bissau e de São Tomé. Mas a situação é diferente

nos restantes INE, onde a elevada rotatividade dos técnicos, reconhecida nos relatórios de campo, acaba por se reflectir na reprodução da dependência desses institutos em relação à formação externa dos recursos. É significativo que os técnicos desses países sejam aqueles que mais identificaram a formação como área ainda prioritária no quadro da Cooperação Portuguesa.

Q03: Em que medida e de que forma os resultados das reuniões das Comissões Coordenadoras de Gestão dos Acordos Estatísticos e dos Presidentes e dos Directores-Gerais dos INE foram incorporados nas intervenções desenvolvidas?

As reuniões das Comissões de Coordenação dos Acordos Bilaterais constituem o fórum privilegiado de planeamento e controlo das actividades a desenvolver anualmente, sendo as suas decisões “ratificadas” em sede de Conferência Estatística dos PALOP (reuniões dos Directores-Gerais dos INE). A existência destes fóruns, onde têm assento todos os actores envolvidos nos Acordos, tem-se revelado fundamental para a garantia da relevância das acções e para a prossecução global da cooperação. A sua manutenção enquanto órgãos de topo na condução da estratégia e na avaliação dos grandes resultados é desejada por todas as partes envolvidas, sendo este modelo considerado como uma “boa prática” nesta área de cooperação.

As Comissões Coordenadoras têm um papel central e agregador de todo o processo de concepção, programação e execução das acções de cooperação. Compete-lhes elaborar as linhas gerais dos programas anuais, submetê-las aos órgãos directivos de cada uma das instituições participantes, velar pelo seu cumprimento e elaborar os relatórios de execução, incluindo eventuais propostas para o desenvolvimento da cooperação. Em geral, os relatórios dos trabalhos de campo realçam a importância das Comissões Coordenadoras como mecanismo de concertação entre as partes, em particular, na articulação entre a definição das prioridades pelos países parceiros e a programação das actividades de cooperação. Mas os mesmos relatórios referem também alguma desarticulação entre os planos de actividades e a execução das acções programadas, o que reflecte a incidência de constrangimentos associados ao financiamento, à disponibilidade de recursos humanos, a problemas de articulação entre as agendas do INE-P e dos INE-PALOP, bem como à falta de monitorização das acções. Neste sentido parece não ter havido sempre uma total incorporação das decisões das Comissões Coordenadoras nas acções de cooperação.

As reuniões DGINE constituem um importante espaço de troca de experiências, de acompanhamento da cooperação desenvolvida em cada ano e de apoio à tomada de decisão partilhada em relação aos projectos. O seu funcionamento foi importante para a criação e acompanhamento dos Projectos Comuns, considerados como uma boa prática de cooperação. Embora as decisões dessas reuniões não tivessem um carácter vinculativo, no entanto, foram de

extrema importância para o desenvolvimento e o sucesso da Cooperação Portuguesa na área da Estatística.

Estes dois fóruns da cooperação estatística entre Portugal e os PALOP tiveram uma importância decisiva no desenvolvimento de um modelo de cooperação que, de algum modo, antecipou alguns dos princípios dos compromissos de parceria assumidos na Declaração de Paris. Assim, o princípio do *alinhamento* é, de certa forma, garantido através da articulação entre a definição das necessidades pelos PALOP e a construção participada dos programas de cooperação, sendo que alguns países já dispõem de planos de desenvolvimento estatístico e, portanto, da possibilidade de identificar essas necessidades a partir das suas estratégias de desenvolvimento. As reuniões da Conferência Estatística da CPLP, em particular, contribuem para uma *harmonização* das acções de cooperação estatística (nomeadamente no que diz respeito à complementaridade das acções dos diversos doadores), quer através dos Projectos Comuns, quer através de outras acções desenvolvidas simultaneamente em vários países.

Q04: Que influência teve o carácter descentralizado da Cooperação Portuguesa na concepção e implementação das intervenções nesta área?

Numa perspectiva interna, a Cooperação Portuguesa na área da Estatística tem uma natureza centralizadora, dada a natureza do modelo de concepção, implementação e acompanhamento adoptado. Numa perspectiva externa, a Cooperação nesta área goza de alguma descentralização, na medida em que delega nos parceiros uma parte da organização das acções e da responsabilidade de execução de algumas das actividades associadas. Assim, cada acção de cooperação estatística bilateral tem uma responsabilidade tripartida, sendo o IPAD responsável pela componente de coordenação política e de financiamento, o INE-P responsável pela organização e execução técnica e o INE do país parceiro responsável pela organização interna dos seus recursos humanos e técnicos.

A cooperação para o desenvolvimento tem vindo a caminhar no sentido da sua descentralização. O conceito foi introduzido em 1989 na IV Convenção de Lomé, considerando uma nova orientação para o papel do Estado, dos países beneficiários e da sociedade civil no processo de desenvolvimento. Esta perspectiva está também assumida na Declaração de Paris, através dos compromissos de parceria nela estabelecidos. Podemos, então, assumir a ideia de cooperação descentralizada no campo da actividade estatística, considerando o papel do Estado e dos países parceiros, bem como os princípios presentes naqueles compromissos de parceria.

Falando de cooperação descentralizada na óptica estabelecida, podemos dizer que, em parte, aquela está presente no modelo de cooperação estatística entre Portugal e seus parceiros africanos. Assim, verifica-se uma descentralização de funções e uma grande autonomia na

acção, concorrendo para uma combinação de esforços no sentido da eficácia das acções. As reuniões das Comissões de Coordenação e dos DGINE efectivam a concertação dos esforços, materializando-a através da concepção e programação das acções, onde se fazem sentir os papéis do IPAD, do INE-P e do INE do país parceiro. Estes dois últimos acabam por interagir no terreno através da execução das acções, a qual é coordenada e assegurada pelo INE-P, que se assume como a instituição portuguesa mais capacitada para executar as acções de cooperação numa área tão técnica como a área da estatística nos domínios em análise.

Este modelo de cooperação contribuiu para o sucesso de grande parte das acções de cooperação. O seu aprofundamento é indispensável para alargar as condições de sucesso, mas só poderá acontecer com a progressiva interiorização dos princípios dos compromissos de parceria, nomeadamente, apropriação e alinhamento, gestão para os resultados e prestação de contas mútua.

Q05: De que forma as intervenções da Cooperação Portuguesa foram articuladas entre si e com as de outros doadores?

A forma de articulação das intervenções da Cooperação Portuguesa decorre de mecanismos específicos de programação e execução desenvolvidos ao longo do tempo, nomeadamente, dos Acordos de Cooperação estabelecidos inicialmente, das reuniões dos DGINE, das directrizes do PCP e da existência de um único organismo de execução da cooperação estatística em Portugal (o INE-P).

A existência de um único organismo de execução das acções de cooperação permite que estas possam estar devidamente articuladas entre si. As acções que extravasam a área de intervenção do INE-P são fundamentalmente da responsabilidade do Banco de Portugal (BdP), correspondem a áreas específicas (estatísticas monetárias, cambiais, financeiras e da Balança de Pagamentos) e estão enquadradas nos programas de cooperação do Banco.

O trabalho de campo desenvolvido no âmbito da presente avaliação reconhece, em geral, as vantagens da centralização da execução no INE-P e considera que o modelo de concertação das acções constitui um ponto forte da Cooperação Portuguesa na área da estatística. Essas vantagens também são extensíveis ao PCP, na medida em que cabe ao INE-P a definição das directrizes de acompanhamento, coordenação e gestão geral do projecto, agindo de forma a garantir a coerência das intervenções no seu âmbito.

A forma de articulação das intervenções de cooperação bilateral integra diferentes níveis de coordenação. A existência das Comissões Coordenadoras e das reuniões dos DGINE, com a participação dos três actores da cooperação, assegura um conhecimento das intervenções que

estão a decorrer (ou que estão previstas ocorrer) em cada um dos países nos diversos domínios, possibilitando uma articulação de intervenções que, indiscutivelmente, interessa a todas as partes envolvidas. A articulação das acções da Cooperação Portuguesa é estabelecida nestes fóruns, ao nível da concepção, sendo posteriormente assegurada, ao nível da execução, pelo INE-P, em articulação com os INE beneficiários.

Ao nível da execução das acções, a articulação depende da modalidade de cooperação. No caso dos Projectos Comuns, verifica-se uma articulação das acções de forma conjunta para os cinco países e com uma execução faseada no tempo, incluindo a realização de um seminário conjunto, o desenvolvimento de uma experiência piloto num país seleccionado, a elaboração de um manual de formação e o alargamento do projecto aos outros países, após a conclusão da fase experimental. No caso dos projectos individualizados, ou sem a natureza de projecto comum, a sua articulação é garantida, quer pela sua execução a cargo exclusivamente do INE-P, quer pelo mecanismo de concertação através das reuniões anuais das Comissões, que demonstraram constituir uma prática exemplar da cooperação estatística portuguesa, tal como é reconhecida pela generalidade dos INE-PALOP.

Em termos de articulação internacional, podemos considerar duas formas principais: uma que resulta da coexistência no terreno de programas e projectos de cooperação de fontes diversas e outra que está associada à opção pela participação em processos de cooperação multilateral, em particular, as conduzidas por organizações de que Portugal faz parte.

Coexistem assim situações que vão desde formas integradas de cooperação (o caso do chamado “projecto italiano”, desenhado na base de um consórcio internacional, liderado pela Itália e com a participação de Portugal e Espanha), ao financiamento multilateral de acções inscritas em projectos de cooperação bilateral (casos em que o recurso a fontes alternativas de financiamento viabilizou algumas actividades programadas no quadro bilateral), até projectos financiados e desenhados em termos multilaterais, mas executados pelo INE-P ou com a participação dos seus técnicos (o caso do Projecto de Portal do INE Cabo Verde, financiado directamente pelo Banco Mundial e pela FNUAP e executado pelo INE-P, após ter ganho o concurso internacional).

6.2. Implementação das intervenções

46

Q06: Até que ponto as intervenções nesta área foram/estão alinhadas com os procedimentos/dispositivos dos sistemas estatísticos nacionais?

O processo de cooperação baseado na concertação através das Comissões de Coordenação dos Acordos permitiu que as acções da Cooperação Portuguesa estivessem, de certo modo, alinhadas com os objectivos dos países parceiros, na medida em que a identificação das

necessidades era da responsabilidade desses países e o planeamento das acções resultava de um processo interactivo que culminava na definição de um programa de cooperação bilateral. A institucionalização das reuniões DGINE criou novos mecanismos de gestão da cooperação e de articulação entre as partes, desenvolvidos através dos Projectos Comuns. Estes projectos ajudaram a melhorar a incidência das acções em domínios fundamentais da criação de capacidade estatística e contribuíram, de forma significativa, para potenciar a eficácia das acções da Cooperação Portuguesa.

O progresso que resultou da criação dos SEN e da possibilidade de preparação de estratégias nacionais de desenvolvimento estatístico permitiu criar um quadro de diálogo mais estruturado para o alinhamento da cooperação estatística com os objectivos de médio e longo prazo de cada um dos países parceiros. A evolução nesse sentido foi muito desigual entre os cinco PALOP, como se pôde confirmar através dos trabalhos de campo. Nos países que mais progrediram na definição de estratégias nacionais, verificou-se uma tendência crescente para transformar os planos anuais de actividades em instrumentos de conciliação entre a programação anual da realização dos objectivos de médio e longo prazo e a programação da cooperação estatística com os diferentes doadores. Nesse sentido, a opção pela Cooperação Portuguesa reflecte, necessariamente, um princípio de adequação dessa cooperação com os objectivos definidos pelos países.

Cabo Verde iniciou o processo de elaboração de estratégias de desenvolvimento estatístico logo em 1998, através da definição das Linhas Gerais da Actividade Estatística Nacional para 1998-2001, seguidas dos Planos Estatísticos de Médio Prazo de 2002-2005 e 2006-2010. Destes Planos resultam planos anuais de actividades, que identificam e fundamentam as necessidades estatísticas e respectivas prioridades, com base nas quais definidas as parcerias de cooperação. Moçambique também recorre a planos estatísticos de médio prazo e anuais desde 1998, os quais identificam as necessidades estatísticas e orientam a programação da cooperação com os seus parceiros. Como refere o respectivo relatório do trabalho de campo, o país caminhou para um modelo de cooperação tripartida, cuja característica é a utilização de recursos financeiros de outros parceiros (principalmente escandinavos), assistência técnica de Portugal e técnicos moçambicanos. A crescente capacidade de liderança e de coordenação do processo, bem como o modo de inserção da Cooperação Portuguesa, mostram que as intervenções nesta área caminharam, de facto, para um alinhamento com os objectivos do desenvolvimento estatístico moçambicano.

Nos outros países, não se verificou o progresso no sentido da elaboração de estratégias nacionais de desenvolvimento estatístico. Em Angola, os primeiros passos para a elaboração de um plano estratégico aconteceram em 2007, sendo que a sua execução estava prevista para 2009. Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe ainda estavam a elaborar os respectivos planos

estratégicos em 2008. Pode-se, por conseguinte, concluir que o alinhamento das intervenções da Cooperação Portuguesa nesta área é mais restrito nestes países do que em Cabo Verde e Moçambique, onde uma visão mais integrada da cooperação estatística ajuda a garantir esse alinhamento.

Q07: De que forma estas intervenções têm subjacentes os princípios da apropriação?

O princípio da apropriação, assumido na *Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento* e transposto para o *Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda*, postula que “os países parceiros exercem liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação das acções de desenvolvimento”.

De acordo com esta definição, não se poderá propriamente falar de princípio de apropriação no âmbito da cooperação estatística entre Portugal e os PALOP. No entanto, há como que uma antecipação do sentido desse princípio, na medida em que o processo de cooperação procurou, desde o início, considerar as necessidades definidas pelos países africanos e, com base nelas, conceber e programar as intervenções que deveriam ser desenvolvidas para responder aos problemas identificados por esses países. Com a evolução da cooperação, foi-se abandonando a prática de definição “avulsa” de necessidades de intervenção para a construção de planos de desenvolvimento estatístico, donde se poderiam deduzir as prioridades anuais de apoio da Cooperação Portuguesa.

A definição “avulsa” de prioridades, ou a sua dedução a partir de um plano de desenvolvimento estatístico, não traduzem a verificação do princípio da apropriação. Apenas se poderá afirmar que existe uma preocupação no sentido da não imposição aos parceiros de objectivos pré-definidos pelo doador, como muitas vezes tem acontecido na história da cooperação internacional. Verifica-se também uma intenção de caminhar no sentido de uma progressiva apropriação pelos parceiros da liderança do processo, de acordo com os seus objectivos de desenvolvimento, progressivamente assumidos através da construção dos planos de desenvolvimento estatístico. Mas a condição primeira da apropriação real passa pela transformação dos planos de desenvolvimento estatístico em verdadeiros instrumentos de planificação, ou seja, em programas operacionais priorizados e centrados nos resultados, capazes de liderar a cooperação estatística em diálogo estreito com os doadores internacionais.

De qualquer modo, não será exagerado afirmar que a Cooperação Portuguesa antecipou o espírito do princípio da apropriação e que as suas acções, no período e nos programas desenvolvidos, revelavam já alguns indícios nesse sentido. É preciso, agora, dar passos no sentido da efectivação desse princípio, de acordo com as novas perspectivas da cooperação

para o desenvolvimento. Se isso depende da Cooperação Portuguesa, contudo, depende muito mais da evolução política, económica e social nos países parceiros.

Q08: Em que medida foram disponibilizados os recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para pôr em prática os programas acordados?

A qualidade técnica e a afinidade cultural referenciadas e elogiadas repetidas vezes pelos parceiros sublinham a apetência que, institucionalmente, o INE-P possui para realizar acções de cooperação ancoradas na competência técnica e humana dos seus colaboradores. Os técnicos envolvidos nas acções de cooperação em cada domínio são normalmente os melhores de que o INE dispõe em cada matéria, sendo muitos deles os responsáveis em Portugal pela produção estatística nas respectivas áreas. Os meios humanos que o INE-P disponibiliza são, assim, não apenas adequados em termos técnicos, como considerados tecnicamente excelentes pelos beneficiários e por outros doadores bilaterais e multilaterais.

A afectação de técnicos portugueses às acções de cooperação não tem sido, contudo, suficiente em termos quantitativos, nomeadamente nos anos mais recentes. Tal facto tem constituído a principal causa para os atrasos no arranque de algumas acções, o prolongamento da duração prevista dos projectos, a demora na resposta a algumas solicitações e, de forma mais esporádica e, sobretudo nos últimos anos, a incapacidade de resposta em tempo oportuno a algumas solicitações (referindo-se, neste contexto, sobretudo ao nível da assistência à distância).

A actividade destes técnicos não se esgota nas acções de cooperação, que são enquadradas e subordinadas à agenda destes profissionais no que respeita às actividades correntes do Instituto, com intensa solicitação nacional e comunitária. Adicionalmente, a cessação da atribuição de incentivos extra aos agentes envolvidos traduziu-se numa menor atractividade das iniciativas, não obstante as perspectivas de participação em experiências enriquecedoras e normalmente gratificantes. As limitações colocadas ao recrutamento no âmbito do sector público em Portugal também não têm facilitado a resolução deste constrangimento.

Os INE-PALOP são também actores envolvidos na execução dos Programas, verificando-se que a afectação de recursos humanos às acções de cooperação também não tem sido a adequada. Na maioria dos países o número de técnicos é reduzido para o desenvolvimento eficiente das acções (nomeadamente em alguns domínios, como as Contas Nacionais), gerando amiúde a incapacidade de executar, nos prazos previstos, os trabalhos enquadrados nas acções que incluem a realização de tarefas em contexto de trabalho. No que respeita à qualidade dos recursos envolvidos, verifica-se, em simultâneo, a existência de técnicos com grande capacidade de interiorização de competências, contribuindo para a sustentabilidade das acções e para a multiplicação dos seus efeitos, e de técnicos cuja insuficiente formação de base e

empenho limita a adequada apropriação de conhecimentos nas acções de formação mais exigentes.

Q09: O financiamento da Cooperação Portuguesa foi o adequado às necessidades reais da execução das intervenções?

O financiamento da Cooperação Portuguesa correspondeu, em termos globais, às necessidades das acções de cooperação aprovadas, revelando uma adequação entre a programação financeira e os valores envolvidos na execução das acções. No caso particular dos estágios, os valores máximos que o IPAD financia são muito baixos; contudo a boa articulação dos dois actores da Cooperação Portuguesa ao nível executivo permitiu de alguma forma diminuir este constrangimento, tendo optado por financiar os estágios com os limites aplicáveis às visitas.

A capacidade de financiamento da Cooperação Portuguesa é, no entanto, limitada para a satisfação de todas as necessidades dos PALOP na área das estatísticas em geral e nos domínios objecto de intervenção em particular. Para além de ser limitado, o financiamento desta área de cooperação diminuiu na segunda metade do período sobre o qual recai a presente avaliação.

A fraca capacidade financeira da Cooperação Portuguesa para apoiar os programas e as missões de assistência técnica é um dos pontos fracos referidos em todos os relatórios de campo. A indisponibilidade da Cooperação Portuguesa para financiar algumas acções teve como consequência a necessidade dos beneficiários recorrerem a financiamentos de outros doadores para desenvolver acções cuja execução foi assegurada pelo INE-P. Os beneficiários consideram também que a eficácia e a sustentabilidade de algumas das acções desenvolvidas poderiam ser ampliadas se as intervenções tivessem uma maior duração, se as missões fossem mais prolongadas e se se desenvolvesse uma monitorização sistemática das acções de continuidade, associando estas insuficiências à fraca capacidade financeira deste parceiro e justificando o recurso gradual a outros doadores.

Q10: Como é feita a coordenação e articulação entre as intervenções dos vários actores da Cooperação Portuguesa em cada país?

50

Como referido, as intervenções da Cooperação Portuguesa na área da Estatística foram, desde o início, centralizadas no INE.P, enquanto instituição participante nos Acordos de Cooperação, ao qual cabiam as funções de apoio técnico e de formação dos quadros das Direcções-Gerais de Estatística dos países africanos subscritores. Em 1998, com a aprovação da Lei do Sistema Estatístico Nacional, o INE-P passou a constituir a autoridade estatística nacional, competindo-lhe, entre outras atribuições, cooperar com os países africanos de língua portuguesa. Estas modificações acompanharam a evolução do modelo português de cooperação para o

desenvolvimento, que culminou com a emergência de um modelo mais centralizado, onde o IPAD passou a assumir uma posição de maior relevo e protagonismo. Na área das estatísticas, o sistema passou a ter dois actores principais, o IPAD e o INE.

Essa centralização da cooperação estatística é evidenciada pela ausência de quaisquer fluxos de financiamento, ou missões técnicas, de outras entidades públicas desde 2001. As acções entre 1998 e 2001 são praticamente insignificantes, pelo que podem ser negligenciadas nesta análise. Por outro lado, as acções do BdP no domínio das estatísticas monetárias e financeiras são muito especializadas, sem qualquer justaposição com as acções do INE-P e integradas em programas mais vastos de cooperação entre o BdP e os bancos centrais dos cinco países. Quaisquer outras intervenções ocasionais em áreas específicas (classificações de profissões, estatísticas do trabalho, da educação, etc.) correspondem a acções desenvolvidas por entidades produtoras de estatísticas oficiais por delegação do INE-P, tal como estabelecido pela Lei do Sistema Estatístico Nacional, donde a sua articulação prévia necessária com o INE-P.

Existem, pois, duas situações no seio da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas. Por um lado, a intervenção autónoma do BdP, mas totalmente inserida no âmbito da sua cooperação com os bancos centrais dos países parceiros e, por outro, toda a cooperação estatística desenvolvida pelo INE-P, que pode, em casos específicos, incluir acções delegadas em outras entidades portuguesas produtoras de estatísticas. Os relatórios dos trabalhos de campo reconhecem, em geral, que este enquadramento da cooperação foi extremamente vantajoso, em particular, porque permitiu evitar a existência de duplicações e sobreposições nas intervenções.

Q11: Houve harmonização e complementaridade entre as várias acções da cooperação na área da Estatística e entre estas e as de outros doadores?

Os primeiros Acordos de cooperação estatística estabelecidos entre Portugal e os cinco PALOP aconteceram no momento em que estes países estavam a iniciar a construção dos seus sistemas estatísticos. Por isso mesmo, o modelo de cooperação ganhou uma dimensão ampla, abarcando praticamente todas as áreas de actividade estatística e em todos os cinco países. Isto criou uma situação propícia para a harmonização das intervenções no seio do grupo e para a criação de complementaridades entre as acções dirigidas para os vários domínios da cooperação estatística (quadro institucional, nomenclaturas, infra-estruturas, etc.).

A institucionalização das reuniões DGINE ajudou a criar novos mecanismos de gestão da cooperação e de articulação entre as partes, desenvolvidos sobretudo através dos projectos comuns. Partindo de propostas apresentadas nessas reuniões, com base na experiência de um projecto bilateral, a partir do reconhecimento de uma determinada insuficiência que poderia

ser transformada num projecto, ou com base na execução de um projecto multilateral num dos países, os Projectos Comuns permitiram uma experiência de gestão da cooperação estatística conduzida de forma integrada e, por isso mesmo, harmonizada entre os vários países. Por outro lado, a coexistência de projectos comuns possibilita a criação de complementaridades entre esferas de acção diferentes e entre os cinco países.

Mas esta possibilidade de harmonização das acções de cooperação nem sempre aconteceu. Habitualmente, os países solicitavam a cooperação do INE-P de acordo com as necessidades que sentiam, normalmente consideradas como prioritárias. Durante o período em análise, nem todos os países evidenciaram as mesmas necessidades, nem as prioridades de cada um coincidiram no tempo sobre o mesmo tipo de acções, pelo que foram executadas acções isoladas que corresponderam às solicitações específicas de alguns países. Esta natureza de “acções desgarradas” e casuísticas foi ressaltada em várias reuniões DGINE, onde se defendia a necessidade de a cooperação ser gerida numa óptica de projecto. Estas críticas reflectiam o reconhecimento do sucesso dos projectos comuns e tinham subjacente a assunção da importância de acções harmonizadas, bem como da criação de complementaridades entre elas.

A procura de complementaridades no plano internacional não constitui uma característica geral do desenvolvimento da cooperação estatística entre Portugal e os cinco países. O modo como aquela acontecia, sobretudo no plano das “acções desgarradas”, dava-lhe uma natureza intrinsecamente bilateral, com um objectivo imediato de resolver necessidades consideradas prioritárias pelos países parceiros. Em contrapartida, no caso dos projectos comuns as situações de complementaridade aconteceram progressivamente, à medida que os países parceiros sentiam necessidade de recorrer a outros doadores para o financiamento de acções inscritas nesses projectos.

A criação de complementaridades na acção entre Portugal e outros doadores aconteceu, por um lado, através da coexistência no terreno de programas de cooperação de fontes diversas e, por outro, com a opção pela participação na cooperação multilateral conduzida por organizações de que Portugal faz parte. No primeiro caso, as complementaridades foram alcançadas através do financiamento, por outros doadores, de acções de cooperação bilateral com os cinco, ou através do desenvolvimento de formas integradas de cooperação. O recurso ao financiamento de outras fontes (multilaterais ou bilaterais) constitui uma forma de criação de complementaridades causada, essencialmente, pela necessidade de garantir fontes alternativas num quadro de cooperação bilateral. Em contrapartida, as formas integradas (“projecto italiano”, por exemplo) correspondem a processos concebidos, de origem, numa lógica de cooperação tripartida. O caso de Moçambique ilustra esta tendência da cooperação internacional para o desenvolvimento.

O segundo caso relaciona-se com a opção pela participação em processos de cooperação multilateral, de que foi exemplo o PCP ao II PIR PALOP, o qual permitia, simultaneamente, uma estratégia de complementaridade com outros doadores e uma concepção e execução harmonizada das acções no conjunto dos cinco parceiros. Contudo, essa harmonização não terá sido fácil, de acordo com muitas opiniões expressas, quer em textos de relatórios, quer nas entrevistas realizadas pela equipa de investigação.

6.3. Resultados e efeitos das intervenções

Q12: Em que medida a Cooperação Portuguesa na área da Estatística contribuiu para aumentar a capacidade de organização, produção e difusão de dados produzidos pelos Sistemas Nacionais de Estatística dos países parceiros?

A contribuição da Cooperação Portuguesa para o melhoramento da capacidade estatística nos cinco países parceiros deve ser avaliada a vários níveis: ambiente legal e institucional, conhecimentos e qualificações técnicas, disponibilidade de normas e métodos estatísticos internacionalmente aceites e capacidade de recolha, produção e disseminação das estatísticas.

O apoio da Cooperação Portuguesa foi determinante para o processo de modernização dos sistemas estatísticos dos cinco países. Incluem-se aqui todas as acções relacionadas com o funcionamento dos SEN e dos Órgãos Produtores de Estatísticas, nomeadamente, acções de planeamento, organização e gestão, produção de normas, regulamentos e procedimentos, bem como a coordenação das actividades estatísticas nacionais. Desta forma, todos os cinco países dispõem hoje de quadros institucionais semelhantes, sistemas estatísticos mais organizados e que acolhem, nos seus aspectos essenciais, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas.

Em geral, a evolução dos recursos humanos acompanhou o desenvolvimento das estruturas institucionais dos sistemas estatísticos. E todos os cinco países reconhecem hoje a importância da Cooperação Portuguesa no domínio da formação de recursos humanos e técnicos para as estatísticas. O esforço de formação técnica foi evidente, mas nalguns casos os INE-PALOP têm revelado uma grande dificuldade em fixar os técnicos que formam. A sua saída e a elevada rotatividade de recursos reduz a capacidade de apropriação e reprodução dos conhecimentos técnicos adquiridos pelos respectivos INE, mas é também uma prova do grau de reconhecimento que mercados locais atribuem à qualidade das suas qualificações. O progresso na formação de recursos humanos e técnicos tem sido um dos principais responsáveis pela crescente autonomia de produção estatística que muitos dos INE-PALOP têm ganho nos anos mais recentes.

A contribuição da Cooperação Portuguesa foi também decisiva para o progresso no domínio das classificações estatísticas. Este foi um dos domínios prioritários na programação das intervenções de cooperação, na medida em que a generalidade dos países não dispunha de um sistema de nomenclaturas e conceitos actualizado. Com a realização do Projecto Comum, os cinco países dispõem hoje das principais classificações e nomenclaturas económicas actualizadas, bem como de aplicações informáticas para a sua gestão, atingindo uma capacitação e um *know-how* acumulado que lhes permite avançar com alguma autonomia nesta área de actividade estatística. O facto de as classificações e os conceitos estatísticos dos PALOP terem sido, recentemente, incluídos no Sistema Integrado de Nomenclaturas Estatísticas (SINE é uma prova inequívoca da importância da contribuição da Cooperação Portuguesa para o aumento da capacidade técnica dos SEN dos PALOP.

Outro domínio em que a contribuição da Cooperação Portuguesa tem sido de grande relevo é das Infra-estruturas Estatísticas. O apoio das acções de cooperação permitiu o desenvolvimento dos FUE, uma infra-estrutura básica para a construção de bases de dados oficiais relativas às unidades estatísticas, indispensável para a criação de bases de amostragens e lançamento de inquéritos e para exercícios de coordenação estatística. As acções desenvolvidas neste domínio permitiram aos INE-PALOP iniciar ou concluir a realização de recenseamentos empresariais, com o objectivo de actualizar ou constituir os FUE e proceder ao aperfeiçoamento dos métodos de recolha de informação junto das médias e grandes empresas, com vista ao reforço da qualidade da informação respeitante às unidades estatísticas mais representativas dos vários ramos de actividade. O projecto permitiu, ainda, formar um conjunto de técnicos dos INE-PALOP na gestão dos FUE, definição de normas, fontes e realização de inquéritos regulares de actualização dos ficheiros.

No domínio da Produção Estatística, a contribuição da Cooperação Portuguesa pode ser traduzida através do crescimento da capacidade técnica dos INE-PALOP, que tem permitido uma apropriação de conhecimentos e de métodos estatísticos, evoluindo, mesmo, para alguma inovação na produção e difusão de estatísticas. Alguns exemplos ilustram essa evolução na capacidade de produção estatística: todos os países produzem, com maior ou menor abrangência e regularidade, índices de preços no consumidor; no domínio das estatísticas de curto prazo, Cabo Verde e Moçambique fizeram avanços significativos no domínio dos inquéritos, dos indicadores de conjuntura e sectoriais e na criação de indicadores qualitativos, tais como os indicadores de actividade, de confiança e de clima económico; no campo dos indicadores sectoriais, Cabo Verde desenvolveu um *software* de tratamento da informação e cálculo dos indicadores, tendo avançado na produção de indicadores trimestrais; Moçambique e Cabo Verde têm hoje um SCN com uma estrutura sólida e outros países produzem já alguns indicadores, não obstante estarem num estado de desenvolvimento mais limitado.

A Difusão Estatística é um domínio em que os INE-PALOP estão menos dependentes do apoio da cooperação, tendo adquirido através das acções de formação os conhecimentos técnicos e *know-how* requeridos para a edição e difusão das estatísticas produzidas, quer em formato papel, quer em formato electrónico.

Q13: De que forma os resultados obtidos nos países parceiros na área da Estatística se devem à acção da Cooperação Portuguesa ou são devidos a outros factores?

A acção da Cooperação Portuguesa foi importante nas áreas onde interveio, tendo sido determinante nalgumas delas, sobretudo no início do período em análise, face às carências então observadas e à limitada actuação de outros doadores. Os resultados mais visíveis do ponto de vista dos beneficiários, passados onze anos de cooperação nesta área, encontram-se nas áreas/domínios em que as intervenções foram mais intensas e prolongadas no tempo e onde a Cooperação Portuguesa foi a única ou a principal interveniente externa. Nestes casos pode-se afirmar, com grande rigor e assertividade, que os resultados obtidos se devem sobretudo à acção da Cooperação Portuguesa, podendo também afirmar-se que, nas restantes áreas onde a execução e/ou financiamento de acções foram assegurados pela Cooperação Portuguesa, a sua iniciativa foi importante no período em que ocorreu, muito embora os resultados visíveis actualmente não sejam atribuídos unicamente à sua acção.

Os resultados obtidos nos PALOP na área da estatística dependem, no essencial, das pessoas/entidades envolvidas nas acções de cooperação (os técnicos dos PALOP e dos países doadores) e da sua capacidade para transmitir e assimilar conhecimentos e competências, bem como da adequação dos contornos das acções às necessidades do país e aos recursos disponíveis. Os resultados das acções são, contudo, influenciados por outros factores, onde se destacam as condições locais: a estabilidade política e social vigente nos países receptores no decurso da realização das acções; a autonomia das entidades receptoras; o número, formação, motivação e estabilidade dos técnicos envolvidos nas actividades; os recursos materiais disponíveis para a execução das acções (sobretudo a nível de sistemas de informação) e a capacidade dos INE-PALOP para assegurarem a continuidade dos trabalhos após a conclusão das acções.

Estes factores foram, frequentemente, determinantes para o sucesso das acções e para a sua sustentabilidade, o que em parte justifica que acções tipificadas desenvolvidas em países diferentes tenham tido graus de eficácia diferenciados. Por exemplo, a instabilidade política constituiu um importante constrangimento ao desenvolvimento e ao resultado de um conjunto de acções na Guiné-Bissau e em Angola.

Os resultados obtidos nas acções executadas pela Cooperação Portuguesa beneficiaram também, como referido na resposta às questões anteriores, da acção de outros doadores que directa ou indirectamente contribuíram para o desenvolvimento das intervenções. Directamente, uma vez que algumas das acções envolveram outros doadores bilaterais ou multilaterais¹¹; indirectamente, porque algumas das acções, nalguns países, beneficiaram de condições de partida (recursos materiais e dados de base) mais favoráveis em resultado da acção de outros doadores e mesmo da presença permanente nos INE-PALOP de técnicos estrangeiros ao serviço de outros doadores. Da mesma forma, os resultados obtidos por outros doadores beneficiaram em muito da acção da Cooperação Portuguesa, a qual incidiu em domínios fundamentais e basilares, como a estruturação dos próprios SEN, a existência de nomenclaturas e classificações harmonizadas internacionalmente ou a criação dos FUE.

Q14: As acções de cooperação contribuíram para a criação/capacitação de recursos humanos adequados (em quantidade e formação) para o bom funcionamento dos INE nacionais?

O aumento das competências e da qualificação dos técnicos envolvidos nas acções de cooperação foi um dos principais efeitos das intervenções da Cooperação Portuguesa na área estatística, sendo referido por todos os países no trabalho de campo realizado (no caso da Guiné-Bissau é mesmo apontado como o maior resultado da cooperação).

A própria natureza da maioria das acções, muito centrada nos estágios e nas missões, envolvendo a transmissão de conhecimentos e a sua posterior aplicação em contexto real, numa lógica em que se pretende uma crescente autonomia na sua prossecução, favorece a capacitação dos recursos humanos para o desenvolvimento das actividades correntes dos INE-PALOP. Algumas acções tiveram mesmo como objectivo principal qualificar recursos humanos através de acções de formação, como é o caso da Escola de Verão de Moçambique, projecto que foi considerado como um caso de sucesso no domínio da cooperação estatística.

Alguns dos técnicos mais envolvidos em acções da Cooperação Portuguesa afirmaram-se nas suas áreas de actuação e conseguiram progredir com rapidez nas suas carreiras dentro das instituições beneficiárias e mesmo fora dos INE-PALOP, tendo sido convidados a colaborar com

¹¹ Por exemplo, o caso do PCP, do Projecto Italiano ou de projectos executados pela Cooperação Portuguesa em Cabo Verde com financiamento do Banco Mundial e da FNUAP.

outras entidades com necessidades ao nível das competências que aqueles técnicos adquiriram¹².

A afectação dos técnicos locais às acções de cooperação é da responsabilidade dos INE-PALOP, pelo que a quantidade de recursos humanos envolvidos se relaciona sobretudo com os recursos disponíveis em cada país. No início do período, o número de técnicos dos INE-PALOP era muito reduzido, sendo comum encontrar um técnico por área/domínio ou técnicos que se dividiam entre duas áreas de actuação da Cooperação Portuguesa, pelo que as acções abrangiam uma parte substancial dos recursos susceptíveis de serem formados em cada área. Nos últimos anos os recursos humanos dos INE-PALOP têm vindo a aumentar e poder-se-á colocar a questão da restrição quantitativa (no que respeita ao número de técnicos envolvidos, tendo em consideração o custo associado à respectiva deslocação e permanência em Portugal) das acções de cooperação que envolvem estágios, não obstante a possibilidade de posterior transmissão de conhecimentos. Alguns países, nomeadamente Angola, referiram que a cooperação se deveria desenvolver mais através de missões por permitirem envolver mais técnicos em cada acção.

Q15: A assistência técnica fornecida produziu os efeitos desejados na criação de capacidade técnica local?

A assistência técnica disponibilizada pela Cooperação Portuguesa promoveu essencialmente a capacitação dos recursos humanos (já explicitada na Q14), mas contribuiu também para a estruturação dos SEN, para uma melhor organização, gestão e funcionamento dos INE-PALOP e para a introdução de práticas de planeamento e coordenação da actividade estatística e das actividades internas em termos de formação. A capacidade local foi ainda reforçada através das acções que envolveram a disponibilização de equipamentos informáticos e *software* genérico, bem como a criação de instrumentos/ferramentas e programas adaptados às necessidades dos INE-PALOP nalgumas áreas da produção estatística, incluindo a formação dos técnicos no sentido de se autonomizarem na utilização destes instrumentos.

As acções desenvolvidas contribuíram, neste contexto, indiscutivelmente, para o aumento da capacidade técnica local, produzindo resultados importantes nos diferentes domínios de intervenção e criando condições para a prossecução dos planos de actividades dos beneficiários, para o adequado desenvolvimento da produção estatística nas áreas visadas e mesmo para o desenvolvimento de acções de cooperação destinadas a outros países da região.

¹² A saída de alguns técnicos dos INE-PALOP para outras instituições foi aliás referida por colaboradores do INE-P como uma ameaça constante à eficácia e sustentabilidade das acções.

Em última instância, um dos principais efeitos pretendidos no que respeita à criação de capacidade técnica local é, na grande maioria das acções da Cooperação Portuguesa, permitir uma autonomia total na produção estatística e a manutenção dos efeitos após a sua conclusão. Esta autonomia nem sempre foi alcançada, variando significativamente entre áreas de intervenção e entre os vários países. Nalgumas áreas de intervenção da Cooperação Portuguesa alguns países conseguem já prosseguir a produção estatística de forma autónoma ou com algum apoio prestado através da assistência técnica à distância; noutras conseguem-no apenas em algumas fases do processo, continuando a necessitar de apoio externo, mas as condições técnicas locais existentes actualmente são reconhecidamente mais favoráveis do que as vigentes no início do período em análise.

As causas associadas a esta falta de sustentabilidade nalgumas áreas e nalguns países são diversas e situam-se muitas vezes para além dos constrangimentos associados ao desenvolvimento das acções. À insuficiência de recursos financeiros e técnicos para posterior desenvolvimento continuado da recolha de dados e produção estatística, à elevada rotatividade dos técnicos verificada na maioria dos países, às dificuldades de adaptação a novos contextos da realidade socioeconómica que se pretende analisar, aliam-se outros factores, de natureza mais externa às instituições, como a instabilidade política (com influência na regularidade da produção estatística), as alterações que ocorrem nas metodologias e instrumentos utilizados internacionalmente, as dificuldades de obtenção de respostas aos inquéritos lançados ou a necessidade de actualização permanente de conhecimentos.

Q16: Em que medida a Cooperação Portuguesa na área da Estatística contribuiu para a criação de um conjunto de indicadores fiáveis para apoiar a definição de políticas e estratégias nacionais de desenvolvimento e o alcançar dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)?

A Cooperação Portuguesa contribuiu directamente para a criação de alguns dos indicadores de apoio à condução das políticas económicas e de desenvolvimento nos cinco países, mas sobretudo de forma indirecta para a criação de indicadores de seguimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

Os trabalhos de campo revelaram que os principais grupos de utilizadores da informação estatística reconhecem o alargamento da produção estatística em áreas onde o apoio da Cooperação Portuguesa foi fundamental, seja porque actuou ao nível da capacitação técnica para a construção de indicadores que de forma mais ou menos sistemática são produzidos pelos SNE, seja porque contribuiu directamente para a sua produção. Alguns destes indicadores continuam a ser utilizados por estes agentes mas também é referido que muitos estão desactualizados e, não sendo produzidos e divulgados de forma regular, são limitados na sua

utilidade para acompanhar adequadamente as transformações económicas e sociais dos países. Nalguns países verifica-se, de facto, uma produção regular de indicadores de curto prazo que permitem que as entidades públicas e privadas os incorporem nas suas decisões estratégicas.

A situação dos cinco países é, neste contexto, muito diferente, variando de acordo com o nível de desenvolvimento estatístico alcançado. A Cooperação Portuguesa teve um papel importante na área do IPC, mas os únicos países que conseguem hoje produzir um índice consistente, fiável e abrangente em termos nacionais são Cabo Verde e Moçambique, garantindo a sua produção e divulgação mensal. Por isso mesmo, só nestes países o IPC constitui um instrumento eficaz para o seguimento das políticas. Os indicadores de conjuntura também têm recebido apoio da Cooperação Portuguesa, mas, tal como em relação ao IPC, apenas Cabo Verde e Moçambique progrediram significativamente neste campo, conseguindo hoje alguma capacidade de resposta em relação às necessidades de seguimento das políticas.

A disponibilidade de estatísticas estruturais é muito limitada na maior parte dos países, devido aos avanços mais lentos verificados nas Contas Nacionais e nas estatísticas sectoriais. O desenvolvimento destes domínios é fundamental para uma adequada oferta dos indicadores necessários à construção de quadros macroeconómicos e ao suporte das políticas de desenvolvimento. Dos cinco, apenas Moçambique e Cabo Verde fizeram progressos significativos neste campo, ainda que de modo desigual. Em Moçambique, o SCN apresenta hoje uma estrutura sólida e com autonomia de produção estatística, enquanto em Cabo Verde o INE revela algumas dificuldades em autonomizar a produção estatística. De qualquer modo, ambos os países podem hoje disponibilizar séries com informações estatísticas sobre as estruturas da oferta (produção) e da procura (despesa) das respectivas economias.

As intervenções da Cooperação Portuguesa contribuíram directamente para a criação de alguns indicadores de seguimento dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, nomeadamente os indicadores económicos e de emprego, mas de forma indirecta para a maior parte dos outros indicadores, na medida em que a sua acção foi decisiva para o melhoramento da capacidade estatística em cada um dos cinco países (nos últimos anos os dados produzidos pelos SEN dos PALOP permitiram já acompanhar entre 25% e 50% dos indicadores de acompanhamento dos ODM). A maior parte dos indicadores utilizados nos ODM são sociais e demográficos, correspondendo a áreas de actividade em que a acção directa da Cooperação Portuguesa foi diminuta no período de avaliação.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

7.1. Conclusões

As conclusões a seguir apresentadas procuram evidenciar as principais forças e fraquezas da Cooperação Portuguesa na área da estatística, identificar os principais constrangimentos ao adequado desenvolvimento da cooperação e sistematizar as causas que estão na origem dos referidos constrangimentos.

As conclusões encontram-se arrumadas por temas e numeradas por assunto, no sentido de facilitar a sua leitura e contribuir para a formulação de recomendações, envolvendo os seguintes sub-pontos: (i) Sobre a relevância e especificidades da Cooperação Portuguesa na Área da Estatística, (ii) Sobre a adequação do Modelo Global de Cooperação na Área Estatística, (iii) Sobre a eficácia e eficiência da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas e (iv) Sobre o impacto e sustentabilidade da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas.

7.1.1. Sobre a relevância e especificidades da Cooperação Portuguesa na Área da Estatística

1. **A Cooperação Portuguesa na área das estatísticas desenvolvida entre 1998 e 2008 foi relevante**, tendo contribuído para resolver os principais problemas dos beneficiários nesta área e para a prossecução das prioridades internacionalmente acordadas.

2. A programação e concepção das intervenções são efectuadas com base nas necessidades identificadas pelos beneficiários anualmente, permitindo uma adequação progressiva das acções de cooperação a desenvolver aos principais problemas evidenciados pelos países ao longo do tempo e às estratégias que adoptaram para a sua resolução, em consonância com os princípios da apropriação e do alinhamento.

As acções de cooperação desenvolvidas nos primeiros anos dos Acordos visaram primordialmente a criação de condições basilares (capacitação institucional e dos recursos humanos) para o posterior desenvolvimento da actividade estatística e o apoio na produção e difusão de algumas estatísticas nucleares para a actividade dos institutos nacionais de estatística.

60 Ao longo do tempo a intervenção da Cooperação Portuguesa acompanhou as novas necessidades evidenciadas pelos beneficiários, tendo gradualmente direccionado as acções para o reforço da organização, planeamento e coordenação da actividade estatística, para a produção de novas estatísticas de natureza mais conjuntural e para a adaptação às novas tecnologias de informação e difusão e aos novos métodos e normas utilizados internacionalmente.

3. A proximidade linguística e a tradição na área das estatísticas colocaram Portugal numa situação de parceiro privilegiado na cooperação com os países africanos de língua portuguesa. Tal foi fundamental em domínios como o da construção da arquitectura institucional dos SEN ou das classificações, conceitos e nomenclaturas, onde a busca de uma harmonização não só facilita o desenvolvimento do trabalho estatístico conjunto, como potencia a criação de um verdadeiro **espaço lusófono de diálogo, desenvolvimento e inovação**.

4. **A continuidade da aposta na capacitação e modernização dos SEN é reconhecida por todos os parceiros da cooperação internacional**, sendo a de produção de estatísticas relevantes, fiáveis e disponibilizadas atempadamente indispensável para melhorar as capacidades de avaliação, previsão e programação no quadro das políticas nacionais de desenvolvimento, apoiando decisores públicos e privados nas suas decisões estratégicas e para o sucesso de programas internacionais como o Projecto do Milénio (Nações Unidas) ou a Estratégia de Redução da Pobreza (Banco Mundial).

No caso dos PALOP, a Cooperação Portuguesa continua a ser indispensável, tanto no quadro da cooperação bilateral, como no da contribuição para a cooperação multilateral da União Europeia. O aprofundamento desta cooperação é fundamental para prosseguir o caminho no sentido da sustentabilidade das actividades estatísticas e do alcance das prioridades nacional e internacionalmente assumidas no âmbito do desenvolvimento dos PALOP.

7.1.2. Sobre a adequação do Modelo Global de Cooperação na Área Estatística

5. O modelo da Cooperação Portuguesa em termos globais sofreu alterações significativas entre 1999 e 2005, revelando maior centralização e um maior protagonismo do IPAD enquanto entidade coordenadora da política de cooperação. Esta evolução reflectiu-se positivamente na cooperação na área da estatística e alterou os papéis dos actores da Cooperação Portuguesa plasmados nos Acordos Bilaterais, passando o IPAD a ter responsabilidades que extravasam o financiamento e planeamento das acções, incluindo explicitamente funções de acompanhamento, monitorização, controlo e avaliação dos resultados dos programas de cooperação e o INE-P a assumir-se como a entidade que coordena e assegura a execução das intervenções nesta área, passando a garantir-se por esta via a complementaridade e não sobreposição das acções.

6. **As reuniões das Comissões de Coordenação dos Acordos Bilaterais** constituem o fórum privilegiado de planeamento e controlo das actividades a desenvolver anualmente, sendo as suas decisões “ratificadas” em sede de Conferência Estatística dos PALOP (reuniões dos Directores-Gerais dos INE). A existência destes fóruns, onde têm assento todos os actores envolvidos nos Acordos (o IPAD, o INE-P e os INE-PALOP), tem-se revelado fundamental para a

garantia da relevância das acções e para a prossecução global da cooperação. **A sua manutenção enquanto órgãos de topo na condução da estratégia e na avaliação dos grandes resultados é desejada por todas as partes envolvidas, sendo este modelo considerado como uma “boa prática” nesta área de cooperação.**

7. A transformação do Plano Indicativo das acções a realizar em cada PALOP, aprovado em sede das Comissões Coordenadoras e da Conferência Estatística, em Programa de Cooperação Estatística a desenvolver em cada ano civil depende, no essencial, da disponibilidade de financiamento (essencialmente por parte do IPAD), da adequação das acções em termos técnicos (pertinência das acções face à existência de um conjunto de condições de partida, avaliada posteriormente, caso a caso, pelos técnicos do INE-P), da disponibilidade de recursos humanos (por parte do INE-P) e da adequação dos *timings* propostos para a realização de cada acção (tendo em consideração a articulação entre as agendas de trabalho do INE-P e de cada um dos INE beneficiários).

O período que decorre entre a definição do Plano Indicativo e a aprovação do Programa de Cooperação a executar em cada ano deve ser o mais curto possível, exigindo uma boa articulação entre as partes e prazos de resposta curtos. No período em análise este processo nem sempre foi célere, o que dificultou o planeamento adequado das entidades envolvidas na execução, sobretudo dos INE beneficiários, que necessitam de saber atempadamente que acções vão ser efectivamente apoiadas pela Cooperação Portuguesa e em que montantes e a data efectiva em que se irão realizar (até por uma questão de articulação com outros parceiros de cooperação).

8. A flexibilidade e o bom relacionamento que tem caracterizado algumas fases da preparação e desenvolvimento das acções de cooperação estatística¹³ permitiu uma melhor percepção e adaptação às necessidades evidenciadas pelos beneficiários ao longo de cada ano, facilitou ajustamentos e a agilização de alguns processos e promoveu um bom relacionamento entre cooperantes e beneficiários, quer a nível técnico, quer a nível da coordenação das acções. Esta prática beneficiou a celeridade de reprogramação das acções (seja em termos de conteúdo, seja em termos de calendarização) mas, aliada à falta de instrumentos de gestão e monitorização e à inexistência de relatórios de execução, inibiu uma efectiva avaliação dos Programas de Cooperação anuais (desvios face ao programado e causas associadas) e dificultou a adequada introdução de reajustamentos nos programas seguintes.

¹³ *Por exemplo, a preparação das reuniões das Comissões Coordenadoras é frequentemente precedida por contactos informais entre os técnicos dos INE-PALOP e INE-P no sentido de tornarem mais operacionais aquelas reuniões anuais. Da mesma forma, alguns pedidos formais de acções por parte dos PALOP são precedidos por contactos informais entre os técnicos da área em questão, permitindo uma maior adequação entre as necessidades evidenciadas e a estruturação das acções a desenvolver.*

9. **A inexistência de planos de acção de médio e longo prazo** para a cooperação bilateral na área da estatística, bem como de **planos anuais** que materializem, de forma estruturada e completa, a programação (incluindo os objectivos e resultados a alcançar com as acções, o cronograma de actividades e indicadores de acompanhamento) e de **relatórios de execução** que sintetizem realizações e resultados e identifiquem constrangimentos e boas práticas por domínio de actuação, constitui uma **condicionante ao planeamento estratégico e operacional** das partes envolvidas, à **avaliação das acções** no seu conjunto e, por conseguinte, à introdução sistemática e estruturada de reajustamentos que garantam o reforço da eficiência e eficácia da cooperação e a maximização dos resultados e impactos.

10. **A monitorização, controlo e avaliação dos Programas de cooperação foi limitada**, sendo apontada pelos beneficiários como uma debilidade do modelo. Nas Comissões de Coordenação dos Acordos são efectuados, para cada país, balanços globais e sintéticos da cooperação desenvolvida em cada ano e após a realização de cada missão ou estágio os técnicos envolvidos avaliam os resultados específicos de cada acção. O controlo financeiro das acções é efectuado pelo IPAD no que respeita aos custos que co-financia, mas não existe um sistema de monitorização das realizações (nem físicas nem financeiras) e resultados dos programas por domínio e país, o qual só poderá ser garantido com a produção de indicadores de realização e resultado das intervenções de forma sistemática e comparável ao longo do tempo. A não existência de documentos de programação e relatórios de execução (exceptua-se o ano de 2007) não permite uma adequada avaliação dos programas, nem existiu prática de avaliação no âmbito destes Acordos.

11. O **Programa Complementar Português** apresentou um processo de programação e reporte bastante mais organizado e formal, incluindo documentos de programação e relatórios de execução e prevendo avaliações ao longo do ciclo de execução. Tal facto justifica-se, por um lado, pela sua ligação ao II PIR PALOP, o que implicou uma lógica de controlo e acompanhamento mais próxima da utilizada pela União Europeia nestas matérias e, por outro lado, pelo facto de ser uma intervenção mais recente, concebida num período em que a cultura de avaliação era mais generalizada.

12. **As modalidades de intervenção da Cooperação Portuguesa ao nível da implementação das acções**, muito centradas nas missões, estágios e assistência técnica à distância são consideradas adequadas por parte dos beneficiários, embora seja reclamada uma maior duração das missões no terreno.

A implementação das acções através dos chamados projectos comuns foi bem sucedida e é considerada como uma boa prática, por oposição às “intervenções desgarradas”, não geridas numa óptica de projecto que assegure a sua coerência e continuidade.

O formato das acções é considerado adequado no sentido em que favorece a sustentabilidade das acções, envolvendo actividades de formação teórica e prática, disponibilizando instrumentos estatísticos adaptados às especificidades dos beneficiários e manuais práticos que permitem assegurar a manutenção das metodologias após a conclusão das acções. As principais críticas ao formato dos projectos relacionam-se com a falta de monitorização sistemática da execução local nas acções de continuidade e de avaliação do resultado global das acções em cada domínio.

A execução das acções com recurso a técnicos dos INE-PALOP sob a orientação do INE-P (Cooperação “Sul-Sul”) é considerada pelos países receptores como uma alternativa válida e mais eficiente em algumas fases dos projectos de cooperação e em alguns domínios, embora não dispense a intervenção do INE-P.

13. O INE-P, enquanto autoridade estatística nacional, constituiu-se praticamente como a única instituição portuguesa com responsabilidades de execução nos domínios de intervenção estudados. **A boa imagem institucional de que beneficia junto dos beneficiários e de outros parceiros da cooperação bilateral e multilateral nesta área, encontra-se ancorada na incontestável capacidade técnica que demonstrou no desenvolvimento das acções** de cooperação, mas resulta também da prioridade que foi atribuída à cooperação com os PALOP em alguns períodos do passado recente, da sua disponibilidade para assegurar o financiamento de algumas acções, da manutenção na sua estrutura orgânica de um serviço que coordena as actividades de cooperação, da estabilidade dos seus quadros técnicos nos diversos domínios de intervenção e da dedicação que alguns deles têm atribuído a estas actividades.

As dificuldades evidenciadas pelo INE em afectar recursos humanos às acções de cooperação nos últimos anos têm prejudicado o adequado desenvolvimento dos programas de cooperação, reflectindo-se na dificuldade e/ou incapacidade para responder atempadamente às solicitações e mesmo aos compromissos assumidos anualmente em matéria de cooperação com os PALOP. Esta situação, a manter-se, poderá colocar em causa o prestígio alcançado por esta instituição e, nesse sentido, pela Cooperação Portuguesa nesta área, dando origem à sua substituição gradual por outros doadores nos países beneficiários e constituindo a **maior ameaça à continuidade das acções da Cooperação Portuguesa nesta área.**

14. **O modelo de financiamento das acções de cooperação tem sido demasiado centrado nos dois actores da Cooperação Portuguesa.** O principal financiador no período em análise foi o INE-P, uma vez que suportou os custos de remuneração dos seus técnicos e os custos de estrutura que lhe estão associados e participou ainda alguns custos directos incorridos com a realização das acções. Esta situação tem sofrido alterações positivas nos últimos anos, passando o IPAD a assumir maior responsabilidade nesta matéria e a incluir nas despesas sujeitas a comparticipação os custos indirectos incorridos com a execução das acções.

O financiamento das acções por outros parceiros ocorreu de forma pontual e normalmente por iniciativa dos países beneficiários ou dos outros doadores, revelando alguma falta de proactividade da Cooperação Portuguesa nesta matéria.

7.1.3. Sobre a eficácia e eficiência da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas

15. A análise da eficácia das intervenções foi limitada, sobretudo no que respeita aos Acordos Bilaterais, pela inexistência de objectivos perfeitamente definidos e estruturados em níveis diferenciados e quantificados através de metas. Assumiu, por isso, um carácter mais qualitativo, privilegiando a análise do alcance do objectivo global das intervenções e a opinião dos beneficiários recolhida nos trabalhos de campo.

16. **O objectivo global da cooperação estatística foi alcançado**, tendo as acções de cooperação desenvolvidas nos 11 anos em que recai a avaliação contribuído para o reforço da capacidade de organização, produção e difusão de dados dos INE-PALOP. A cooperação desenvolvida apoiou o processo de modernização dos SEN e promoveu o reforço institucional dos INE, contribuiu para a melhoria da qualidade e diversidade das estatísticas oficiais destes países nos vários domínios de intervenção e reforçou a capacitação dos recursos humanos dos institutos.

17. A satisfação manifestada pela generalidade dos PALOP com os resultados alcançados no âmbito das acções específicas desenvolvidas pela Cooperação Portuguesa, o desejo de continuidade e incremento das acções a este nível, a apreciação muito positiva relativamente à participação em projectos comuns, a par das solicitações dirigidas ao INE-P para participação em acções de cooperação promovidas por outros doadores, comprovam a existência de bons resultados na cooperação desenvolvida.

18. O trabalho realizado nos cinco PALOP permitiu concluir que os beneficiários das acções consideram que foram alcançados **resultados muito positivos em todos os domínios de intervenção** e que a Cooperação Portuguesa foi relevante para a consolidação das instituições, para a formação dos técnicos e para a produção estatística. **A importância da cooperação no que respeita ao alcance do seu objectivo global não foi, na perspectiva dos beneficiários, linear ao longo do tempo nem nos vários domínios:**

- ▶ As acções de cooperação revelaram-se decisivas no período entre 1998-2003, o que reflecte o facto de ter sido um período fundamental para a consolidação dos sistemas estatísticos e aquele onde foi desenvolvido maior número de acções, enquanto no período 2004-2008 a cooperação foi considerada importante mas menos decisiva, o que se explica pela menor frequência de realização das acções e pelo atraso com que algumas foram

desenvolvidas face à previsão inicial, bem como pelo facto dos sistemas estarem mais consolidados e de existirem mais doadores com actividade nesta área;

- ▶ O domínio em que os beneficiários consideram que a ajuda da Cooperação Portuguesa foi mais relevante, mesmo imprescindível, durante todo o período de avaliação, foi o das Classificações, conceitos e nomenclaturas. Este domínio, bem como as acções de concepção e organização dos SEN e as relacionadas com o IPC, são por todos os países referidos como os mais bem-sucedidos, facto a que não será alheia, para além da qualidade das acções desenvolvidas e da sua importância nas competências específicas de qualquer instituição desta natureza, a preponderância da intervenção da Cooperação Portuguesa (quase exclusiva nos dois primeiros casos) face a outros doadores.

19. No caso específico do **Projecto Complementar Português**, os beneficiários revelaram uma apreciação globalmente positiva no que respeita aos resultados específicos das acções realizadas, mas o atraso e arrastamento da execução constituiu um constrangimento importante à prossecução dos seus planos de actividades.

20. **As intervenções da Cooperação Portuguesa na área da estatística evidenciaram um elevado grau de eficiência no que respeita à alocação de recursos financeiros**, verificando-se em termos globais, nos Acordos bilaterais e no PCP, por um lado, uma adequação entre os valores programados para as acções aprovadas e os valores envolvidos na respectiva execução e, por outro lado, racionalidade na execução e articulação entre realizações físicas e financeiras. A boa articulação entre os dois actores da Cooperação Portuguesa nesta matéria e a preocupação constante em otimizar o binómio resultados/custos foram as principais responsáveis por este resultado.

21. Os fluxos dirigidos para a rubrica “Serviços Estatísticos” são relativamente residuais no contexto da APD bilateral portuguesa, tendo representado em média 0,4% da APD bilateral total destinada a estes países no período 1998-2008. A apreciação positiva dos resultados da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas (nalguns domínios considerada mesmo como decisiva e imprescindível) e o prestígio alcançado pelo INE junto dos beneficiários das acções e de outros doadores amplia o nível dos resultados em relação à reduzida dimensão quantitativa dos fluxos de APD associados, o que **indicia a existência de um “efeito de alavanca” dos financiamentos da cooperação nesta área**.

22. **O grau de eficiência revelou-se bastante mais reduzido no que concerne à afectação de recursos humanos às acções de cooperação**. O número e disponibilidade dos técnicos afectos pelo INE-P às acções de cooperação tem-se revelado, essencialmente nos últimos anos, insuficiente para o adequado desenvolvimento das acções programadas, sendo esta a principal razão apontada para os atrasos no início da execução de algumas acções, o prolongamento da

duração prevista dos projectos e, de forma mais esporádica e sobretudo nos últimos anos, a incapacidade de resposta em tempo oportuno a algumas solicitações.

23. A eficiência das intervenções foi também condicionada pelas condições locais nos PALOP na medida em que também contribuíram para o atraso e arrastamento das acções de continuidade.

24. Os graus de eficácia e eficiência alcançados pelas intervenções foram limitados por algumas insuficiências da Cooperação Portuguesa e pelas “condições locais” observadas nos países beneficiários, destacando-se:

- ▶ O reduzido número e disponibilidade dos técnicos do INE-P afectos às acções de cooperação e inadequada programação física das acções, demasiado optimista, tendo em consideração estas insuficiências e as desigualdades mais recentes em termos da capacitação dos INE dos cinco;
- ▶ Os atrasos na aprovação final, pela Cooperação Portuguesa, dos Programas de Cooperação anuais no âmbito dos Acordos Bilaterais e a reduzida capacidade financeira para apoiar programas e missões, nomeadamente de médio e longo prazo;
- ▶ No caso específico do PCP, deficiências ao nível da concepção e programação das acções, demasiado optimista, seja no que respeita à sua calendarização tendo em consideração as interdependências entre alguns dos domínios, seja no que se refere ao diagnóstico prévio da situação de partida dos países relativamente a condições de base para o arranque de algumas acções;
- ▶ A elevada rotatividade dos técnicos dos PALOP (mais elevada em Angola, São Tomé e Príncipe e Guiné-Bissau), que implicou muitas vezes a repetição da formação para os novos técnicos e um retrocesso relativamente a objectivos que tinham já sido alcançados;
- ▶ O número reduzido de técnicos dos PALOP (mais grave em alguns domínios como as contas nacionais e mais evidente nos 3 países supra-referidos, embora fosse uma situação generalizada aos cinco), que provoca o arrastamento da execução das tarefas associadas à aplicação de conhecimentos em contexto de trabalho, a par da falta de qualificação de alguns técnicos no que respeita a conhecimentos de base necessários para a adequada e rápida apropriação da formação ministrada;
- ▶ A instabilidade política nalguns países, com consequências ao nível do atraso ou interrupção das acções de cooperação;
- ▶ As dificuldades evidenciadas na estruturação dos SEN, associadas sobretudo ao atraso na aprovação da legislação e à assunção efectiva da autonomia dos SEN nalguns países.

7.1.4. Sobre o impacto e sustentabilidade da Cooperação Portuguesa na área das estatísticas

25. **Os efeitos de longo prazo da intervenção da Cooperação Portuguesa na área da estatística são, em geral, muito positivos** e traduzem a evolução significativa que se verificou nos sistemas estatísticos nacionais, na sua capacidade produtiva e na autonomia técnica adquirida em algumas matérias estatísticas.

26. Registaram-se efeitos favoráveis em todos os domínios e países beneficiários, os quais se podem agregar em **três tipos de impactos principais**:

- ▶ Impactos ao nível da **estruturação e funcionamento dos SEN** em geral e dos INE em particular: os cinco países dispõem hoje de quadros institucionais que permitem seguir, nos seus aspectos essenciais, os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais aprovados pela Comissão de Estatística das Nações Unidas, funcionando com maior coerência interna e melhor articulação entre os organismos produtores de estatística. Os INE beneficiários ganharam, por esta via, uma capacidade organizativa que, embora com níveis diferentes de desempenho entre os cinco, lhes permite ter condições de base para planear, aprofundar e alargar as actividades de produção e difusão estatística.
- ▶ Impactos ao nível do **reforço do capital humano**: o aumento das competências e da qualificação dos recursos humanos envolvidos nas acções de cooperação constitui um dos principais efeitos da intervenção da Cooperação Portuguesa nesta área, sendo reconhecido por todos os beneficiários. Alguns dos técnicos mais envolvidos nas acções de cooperação afirmaram-se nas suas áreas de especialização e progrediram com rapidez nas suas carreiras dentro dos institutos, tendo nalguns casos revelado capacidade para formar outros estatísticos no âmbito das acções de Cooperação “Sul-Sul”. Este efeito de capacitação foi, todavia, parcialmente anulado pela saída de técnicos formados para instituições que proporcionam melhores condições remuneratórias, o que comprova também o reconhecimento que os mercados locais atribuem à qualidade das suas qualificações.
- ▶ Impactos ao nível da **capacidade de produção e difusão estatísticas**: os PALOP registaram no período em análise avanços significativos na produção e difusão de estatísticas em áreas gradualmente mais diversificadas, de natureza estrutural e conjuntural, com maior fiabilidade e harmonização com as práticas internacionais e com maior utilidade para a estruturação e monitorização das estratégias nacionais de desenvolvimento. A intervenção da Cooperação Portuguesa contribuiu de forma significativa para criação de capacidade local de produção e difusão, tendo permitido a adopção de classificações, conceitos e nomenclaturas harmonizadas em termos internacionais e adaptadas às especificidades dos países, a adopção de metodologias e técnicas estatísticas alinhadas com as utilizadas internacionalmente e a utilização de ferramentas e instrumentos mais avançados

tecnologicamente (mas adequados à maturidade dos sistemas estatísticos dos beneficiários) nas fases de recolha, introdução de dados e respectivo apuramento e cálculo.

27. **Os impactos** ao nível da capacidade de produção e difusão estatísticas dos INE **estenderam-se aos principais utilizadores das estatísticas produzidas**, nomeadamente o Estado e os organismos públicos, as empresas e as universidades, para os quais o conhecimento da realidade e evolução locais é fundamental para o planeamento estratégico e para o processo de decisão.

Os trabalhos de campo evidenciam uma crescente utilização das estatísticas por estes agentes económicos em todos os países, os quais reconhecem o alargamento efectivo das áreas de produção estatística e o reforço gradual da confiança que depositam nas estatísticas publicadas. Referem contudo, sobretudo nos países onde o alcance dos impactos foi mais limitado, que a produção estatística é ainda deficiente no que respeita à abrangência nacional dos dados, à desagregação sectorial e regional, à capacidade de acompanhar evoluções de natureza conjuntural e, sobretudo, porque se verifica nalguns países irregularidade na produção e difusão estatísticas, com efeitos nefastos na sua disponibilização em tempo útil. **O recurso a indicadores estatísticos disponibilizados por outras entidades continua a persistir**, nomeadamente os produzidos por organismos internacionais, por razões que se prendem com a necessidade de garantir a comparabilidade temporal e internacional dos dados.

28. O alargamento da produção estatística dos cinco PALOP teve também impacto positivo na disponibilização de indicadores sobre estes países em grandes publicações e bases de dados internacionais. A informação produzida pelos SEN dos PALOP garantiu já, nos últimos anos, o cálculo de 25% a 50% dos indicadores estabelecidos para acompanhar o progresso na realização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

29. O desenvolvimento mais recente de acções de **Cooperação “Sul-Sul”** nalguns domínios de actividade estatística, financiadas pela Cooperação Portuguesa e ministradas por técnicos moçambicanos e cabo-verdianos em São Tomé, Guiné-Bissau e Angola, é um resultado da maior importância, na medida em que contribui para o desenvolvimento estatístico dos países menos avançados e reflecte a multiplicação de efeitos da cooperação desenvolvida anteriormente.

30. **Os impactos referidos foram mais profundos nalguns países**, verificando-se que face a situações de partida relativamente uniformes no período em que foram celebrados os Acordos Bilaterais, se observam actualmente níveis de desenvolvimento dos sistemas estatísticos bastante diferenciados, **com Moçambique e Cabo Verde a revelarem maior capacidade estatística em todos os domínios de intervenção**. Este desempenho desigual encontra explicação em factores que vão muito para além dos efeitos propiciados pela intervenção da Cooperação Portuguesa,

nomeadamente na evolução do contexto em que se desenvolveu a actividade dos SEN e nos recursos que foram possíveis reunir em cada um dos países, sendo as diferenças ainda mais evidentes no que respeita à autonomia dos INE na produção estatística.

31. **Os INE-PALOP não são ainda totalmente autónomos num número significativo de áreas onde a Cooperação Portuguesa interveio**, continuando a necessitar de apoio externo, como reflectem as conclusões do trabalho de campo. Nalgumas áreas de intervenção alguns países conseguem já prosseguir a produção estatística de forma autónoma ou com algum apoio prestado através da assistência à distância, noutras conseguem-no apenas em algumas fases do processo.

A autonomia alcançada ao nível da produção estatística nas matérias em que a Cooperação Portuguesa interveio varia muito entre países – Moçambique e Cabo Verde são os países mais autónomos na produção de um maior número de estatísticas e indicadores – e **domínios/áreas de intervenção** - a autonomia é maior na produção de estatísticas e indicadores mais simples, menos dependentes da produção de dados intermédios ou da recolha directa e onde a acção da Cooperação Portuguesa foi mais intensa ao longo do tempo, como é o caso do IPC, calculado autonomamente em todos os países, por oposição à generalidade das estatísticas de curto prazo, onde a autonomia é reduzida.

32. **O modelo adoptado promove a capacitação técnica e a manutenção dos efeitos das acções após a sua conclusão, mas não garante a autonomia na execução.** O formato assumido pela grande maioria das acções da Cooperação Portuguesa na área da estatística privilegia marcadamente a actuação a nível da criação de condições de base e de formação de técnicos locais, com o intuito de promover a sustentabilidade das acções e a posterior autonomia na produção estatística: as acções envolvem quase sempre uma parte de formação, onde o principal objectivo é a transmissão de conhecimentos, contemplando a maioria uma 2ª fase que inclui a aplicação dos conhecimentos em contexto de trabalho com os instrumentos disponíveis localmente, muitos deles efectuados em conjunto pelos técnicos locais e os técnicos do INE-P.

Os beneficiários entrevistados nos PALOP referem que a sustentabilidade das acções poderia ser reforçada por uma maior intervenção ao nível do acompanhamento e monitorização e pelo aumento da duração das acções, sobretudo das missões no terreno por considerarem a presença física dos técnicos importante, mas reconhecem também que as principais condicionantes à sustentabilidade das acções (e mais especificamente no que respeita à autonomia) se situam ao nível das condições locais necessárias à prossecução do trabalho estatístico nas diversas áreas.

33. **Os factores que mais influenciaram os impactos e a sustentabilidade das acções**, e que justificam em grande parte a evolução diferenciada nos cinco, situam-se no plano do contexto em que se desenvolveu a actividade dos SEN, destacando-se os seguintes:

- ▶ A dificuldade de retenção dos técnicos dos INE-PALOP formados pela Cooperação Portuguesa (“*brain drain*” dentro do mesmo país).
- ▶ A instabilidade política que se tem verificado nalguns países, o insuficiente apoio político de alguns Governos no reforço da autonomia e independência técnica e financeira dos INE e a pouca prioridade que tem sido atribuída ao investimento na actividade estatística, que continua a depender muito de financiamentos internacionais.
- ▶ A insuficiência de recursos humanos (mais evidente em São Tomé e Príncipe, Guiné-Bissau e Angola) e financeiros (sobretudo na Guiné-Bissau e São Tomé) que suportem adequadamente o desenvolvimento das actividades estatísticas mais exigentes, especialmente relevante no que respeita a operações estatísticas de base como os recenseamentos e à actualização dos FUE, as quais são descontinuadas, inibindo a produção estatística nos domínios que utilizam esta informação de base e o avanço para a o cálculo de indicadores que implicam a manutenção de séries longas para serem credíveis.
- ▶ As dificuldades associadas à baixa taxa de resposta nalguns inquéritos, à avaliação da importância do sector informal e à recolha local/regional de dados com consequências ao nível da representatividade nacional das estatísticas.
- ▶ As mudanças recorrentes ao nível da tecnologia, legislação, metodologias, nomenclaturas e classificações utilizadas internacionalmente ou nos sistemas estatísticos mais maduros, criam dificuldades de actualização que acabam por ser potenciadas pela fraca representatividade em redes internacionais de estatística e pela falta de proactividade na actualização de conhecimentos propiciada pelas novas tecnologias de informação e comunicação, o que se traduz numa necessidade constante de recorrer a apoio externo para formação.

34. **Os países que actualmente mais necessitam de apoio da cooperação**, porque possuem sistemas estatísticos menos desenvolvidos, **são precisamente aqueles onde a eficácia e sustentabilidade das intervenções se revelou menos positiva**, chamando a atenção para a reflexão sobre a adequada aplicação do princípio da gestão da cooperação orientada para os resultados.

7.2. Recomendações

Os resultados positivos da cooperação portuguesa com os PALOP na área da Estatística, evidenciados com objectividade ao longo deste estudo de avaliação e sistematizados nas suas conclusões, e que devem muito ao modelo de cooperação desenvolvido a partir dos primeiros Acordos, correspondem a um ciclo de cooperação cujo contexto, condições e objectivos se encontra esgotado, exigindo, para a sua consolidação e aprofundamento, a abertura **de um novo ciclo de cooperação na área da Estatística renovado nos seus objectivos e modelos de organização**.

Com efeito, **o contexto, problemas, necessidades e desafios que se colocam no presente à cooperação portuguesa com os PALOP na área da Estatística alteraram-se substancialmente**. A situação mudou, quer porque os parceiros de Portugal enfrentam, interna e externamente, novas exigências nos seus processos de desenvolvimento económico e social onde a qualidade e disponibilidade da informação estatística assume maior relevância nas decisões económicas e nos processos democráticos, quer porque os parceiros de Portugal evoluíram para estádios diferentes do processo de desenvolvimento estatístico, quer porque a Cooperação Portuguesa enfrenta novos desafios, colocados pelos compromissos de parceria adoptados na Declaração de Paris de 2005 e transpostos para o Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda. Torna-se necessário, portanto, **adequar o modelo de cooperação às diferenças de desenvolvimento estatístico dos países parceiros e aos novos compromissos de parceria**, sem deixar, contudo, de assumir as vantagens da Cooperação Portuguesa como o elemento que cimenta a dinâmica específica desse modelo.

Os novos compromissos de parceria (apropriação, alinhamento, harmonização, gestão para os resultados e prestação de contas mútua) inserem-se num contexto internacional de mudanças que pretende transformar profundamente as práticas de concessão da ajuda externa. As mudanças em curso estão a conduzir a comunidade internacional para um novo paradigma de cooperação para o desenvolvimento, com implicações profundas sobre os modelos de governação dos sistemas de cooperação, nomeadamente, sobre os mecanismos de articulação entre os parceiros, de concepção, acompanhamento e monitorização das acções e sobre os modelos de financiamento. Neste quadro de mudança de paradigma, importa repensar o modelo de cooperação estatística entre Portugal e os seus parceiros, procurando aproveitar os resultados conseguidos até agora e potenciar as novas condições de funcionamento, de forma que se possa caminhar para níveis mais avançados de cooperação.

As recomendações seguintes, ainda que suportadas pelas conclusões deste relatório, têm por base a assunção da mudança de paradigma na cooperação para o desenvolvimento como o quadro matriz de uma nova fase de cooperação estatística no espaço lusófono.

Para pensar uma nova fase de cooperação no domínio da Estatística, a Cooperação Portuguesa e os seus parceiros poderiam estruturar as suas relações de cooperação com base em três eixos fundamentais: a) crescimento sustentado das bases de conhecimento e de informação; b) progresso da harmonização e coerência da produção estatística; e c) reforço da sustentabilidade da cooperação.

O primeiro eixo - crescimento sustentado das bases de conhecimento e de informação - deve ter como objectivo principal o alargamento e, sobretudo, o aprofundamento das capacidades técnicas e de conhecimento, bem como a consolidação das capacidades de produção das estatísticas de base em todos os países. Entre outras, as seguintes acções são importantes para a realização deste objectivo: a prossecução da aposta na formação e qualificação dos recursos humanos dos INE-PALOP, procurando o alargamento do grupo de quadros nacionais que são portadores de competências-chave para a produção e difusão estatística; o aprofundamento da qualidade das estatísticas de base; a articulação do progresso no domínio do conhecimento e dos métodos estatísticos nos INE-PALOP com os desenvolvimentos científicos e técnicos realizados à escala internacional; e o planeamento de acções conjuntas dos INE-PALOP no domínio da utilização das tecnologias de informação e comunicação (*software, hardware*).

O segundo eixo - progresso da harmonização e coerência da produção estatística - deve ter como preocupação fundamental a melhoria da capacidade de oferecer os produtos estatísticos directamente procurados pelos utilizadores, sejam os organismos do Estado, empresas e outras organizações privadas, universidades e organismos de investigação ou organizações internacionais. Este é um domínio de produção em que se tornam mais evidentes as preocupações dos utilizadores com a consistência, a fiabilidade e a divulgação atempada das estatísticas. A capacidade de resposta e a qualidade da oferta dos INE-PALOP devem constituir um objectivo fundamental a alcançar, no sentido de aumentar a utilidade das estatísticas para os seus destinatários finais, adequando as estatísticas às necessidades da procura e disponibilização das mesmas em tempo útil.

O terceiro eixo - reforço da sustentabilidade da cooperação - deve assumir como um dos objectivos fundamentais da cooperação estatística o reforço da sustentabilidade dos resultados alcançados, de forma a permitir um progresso sustentado para formas mais avançadas de cooperação. Corresponde à transição de um quadro onde a criação de sustentabilidade é relativamente pontual e difícil de concretizar (por exemplo, a produção de um censo de população) para outro onde aquela tende a acontecer como resultado do desenvolvimento de produtos estatísticos menos pesados, fortes articulações metodológicas e, por isso, com elevados efeitos externos.

A estruturação das recomendações que a seguir se apresenta assume duas perspectivas distintas: primeiro agrupam-se as recomendações de acordo com as temáticas relevantes para depois se sistematizarem as principais recomendações dirigidas a cada um dos três actores relevantes no processo de cooperação (os países beneficiários, o INE-P e o IPAD).

1 - Reforçar o Capital Humano enquanto elemento fundamental do desenvolvimento da área da estatística

A formação, como referido acima, constitui uma dimensão fundamental do processo de desenvolvimento e alargamento das competências técnicas, que deve ser considerada em diferentes níveis: formação inicial, contínua e avançada ou, ainda, formação especializada e formação geral. Deve ser promovida e realizada articulando a formação local nos INE-PALOP com a formação através da cooperação com o INE-P, ou com a formação promovida através de convénios com Universidades.

- ▶ **Formação inicial:** Os INE-PALOP devem, numa perspectiva de médio e longo prazo, reforçar gradualmente os seus quadros com colaboradores mais qualificados nas áreas específicas de competência dos institutos, apostando na contratação de técnicos com formação média e superior adequada (ao nível do 1º ciclo de Bolonha). A articulação com a política de cooperação na área da educação, reforçando a aposta na política de bolsas nas áreas mais vocacionadas para a produção estatística, bem como a celebração de acordos com universidades ou institutos que ministram formação nas áreas que se adequam ao trabalho desenvolvido nos INE (localizadas nos PALOP ou noutros países), constituem domínios de intervenção pertinentes para este efeito.
- ▶ **Formação contínua:** Aposta no reforço e renovação das competências dos actuais técnicos, seja no que respeita a formação de âmbito mais geral (por exemplo, ao nível da utilização de ferramentas estatísticas de uso universal), seja no que respeita a formação mais especializada (em domínios ou áreas específicas da produção estatística dos INE). Este tipo de formação dos recursos humanos – e particularmente a formação especializada – deverá continuar a ser a área privilegiada de actuação da Cooperação Portuguesa na área da estatística coordenada em termos executivos pelo INE-P, podendo realizar-se localmente (nos PALOP, ministrada pelos técnicos do INE-P, por técnicos dos INE dos outros PALOP e por técnicos das entidades delegadas que integram o SEN português) e em Portugal, através de estágios de curta ou média duração no INE-P (envolvendo um número muito mais restrito de formandos e visando o desenvolvimento de competências e actualização de

técnicos em domínios muito específicos ou de preparação de formadores para os INE-PALOP).

- ▶ **Formação avançada:** Visa o aprofundamento dos conhecimentos dos técnicos superiores em determinado(s) domínio(s), sendo neste caso mais adequado o recurso à cooperação universitária (entre universidades locais e estrangeiras), quer para escolas especializadas nas áreas da estatística e informação (caso do ISEGI em Portugal), quer para outras áreas de formação avançada, como Economia, Gestão, Demografia, etc.

2 – Reforçar o papel da cooperação estatística no âmbito da CPLP e a projecção internacional dos resultados da cooperação

Numa nova fase de cooperação, as reuniões das Comissões de Coordenação dos Acordos e da Conferência Estatística da CPLP devem continuar a constituir fóruns privilegiados de acompanhamento da cooperação desenvolvida e de apoio à tomada de decisão partilhada em relação a programas e projectos, cuja importância merece o reconhecimento unânime de todos os países e actores envolvidos.

O Memorando de Entendimento assinado entre a Comissão Europeia, por um lado, e os PALOP e Timor-Leste, por outro, alarga o âmbito regional dos países de língua portuguesa no grupo África-Caraíbas-Pacífico (ACP) e prolonga esta experiência de cooperação para o período 2008-2013, mas num quadro definido de acordo com as novas regras da ajuda pública ao desenvolvimento. A Conferência Estatística da CPLP poderá ter, também por isso, um papel central, contribuindo para uma visão integrada da cooperação no espaço lusófono e, conseqüentemente, para uma melhor harmonização das acções de cooperação.

A projecção internacional dos resultados da cooperação no espaço lusófono deverá também constituir uma aposta para o reforço da importância da cooperação nesta área. A articulação do progresso no domínio do conhecimento e dos métodos estatísticos nos INE-PALOP com os desenvolvimentos realizados a nível internacional e no quadro das Academias é um objectivo que poderá também criar uma dinâmica interessante, do ponto de vista de uma interacção mais directa e aberta entre os estatísticos lusófonos e outros técnicos e académicos ligados aos temas da Estatística.

Uma possibilidade a considerar seria a recuperação da tradição das conferências de cooperação estatística (num formato trienal, por exemplo, realizado rotativamente no espaço lusófono), mas ampliando o seu âmbito para um modelo de **workshop internacional**, reunindo técnicos dos INE, de grandes organizações internacionais ligadas à produção de estatística (OCDE, Eurostat, Divisão de Estatísticas das Nações Unidas, Banco Mundial, etc.), bem como universitários e

investigadores que trabalham neste domínio. O objectivo seria a construção de um espaço de debate técnico e científico através, por exemplo, da proposição de temas que pudessem articular a discussão internacional e académica com os objectivos de desenvolvimento do conhecimento e capacidades no espaço estatístico lusófono.

A condição de autoridade estatística confere ao INE-P uma função eminentemente técnica no âmbito da cooperação estatística com os PALOP. Mas essa função pode ir muito mais além do que a organização técnica e execução das acções de cooperação. Tendo em atenção o objectivo de melhoramento da capacidade estatística dos países em desenvolvimento, a importância da cooperação internacional e a inserção do INE-P em grandes organizações internacionais ligadas à produção e difusão de estatísticas, podemos, numa perspectiva mais global, ver o **INE-P como um importante organismo de intersecção e de dinamização de três níveis de cooperação estatística: a cooperação bilateral Portugal-PALOP, a cooperação “Sul-Sul” e a cooperação estatística internacional avançada**. Sendo a cooperação bilateral o domínio dominante de intervenção do INE-P, contudo, esta pode articular-se de uma forma dinâmica com os outros dois níveis de cooperação: com a “Sul-Sul”, apoiando-a, dinamizando-a e actuando de forma que possa emergir como um produto do progresso da cooperação bilateral; com a cooperação estatística internacional avançada, em particular, aquela que ocorre no quadro das organizações em que o INE-P se integra, continuando a trazer os seus desenvolvimentos para dentro da cooperação bilateral. O INE-P continuaria, assim, a apoiar o desenvolvimento da capacidade estatística dos seus parceiros africanos, mas trazendo para este nível toda a sua aprendizagem no quadro da cooperação estatística avançada, numa lógica em que as temáticas de cooperação evoluem já, nomeadamente nos países mais maduros em termos de capacidade estatística, para temas que não são tradicionalmente alvo das acções de cooperação internacional (por ex. as contas satélite). Este modelo de acção, sendo devidamente assumido, poderia contribuir para transformar a cooperação estatística portuguesa num verdadeiro caso de sucesso.

3 – Focalização da Cooperação e diversificação dos modelos de financiamento

Embora tendo um papel central, mesmo decisivo, em muitas áreas da cooperação estatística, Portugal não é hoje o único parceiro em presença nos vários países. E isso deve conduzir a uma reflexão profunda sobre os campos possíveis da cooperação portuguesa e, sobretudo, sobre o modo como se deve potenciar as vantagens comparativas evidenciadas ao longo destes anos na área da cooperação estatística. Além disso, as orientações do Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda apontam para a necessidade da concentração da ajuda em sectores específicos, de forma a evitar a dispersão de recursos humanos e financeiros e os projectos avulsos. Ao longo deste Relatório ficou evidente que os resultados da cooperação estatística

portuguesa foram muito positivos, mesmo decisivos, em determinadas áreas, em particular, naquelas em que as vantagens comparativas (como sejam, a língua comum, as semelhanças institucionais e dos sistemas estatísticos, a proximidade no relacionamento entre os técnicos de Portugal e dos PALOP) foram determinantes para o sucesso das acções.

Parece, pois, importante que se caminhe para uma certa “especialização” da cooperação estatística portuguesa, sem prejuízo do desenvolvimento de outras acções sempre que as circunstâncias e as condições o justificarem. Essa especialização poderá ser considerada de diferentes formas: nas áreas em que as vantagens comparativas são decisivas, como aconteceu com a cooperação nos domínios do Apoio Institucional e das Classificações, Conceitos e Nomenclaturas; ou uma especialização em determinadas fases dos projectos de cooperação, como, por exemplo, a assistência técnica. Trata-se de uma busca de complementaridade com outros doadores internacionais, sobretudo quando existe uma participação nos fundos de financiamento, tal como acontece hoje no caso de Moçambique. As orientações do Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda também apontam para esta “estratégia de complementaridade”, em que a assistência técnica portuguesa poderá ser integrada em áreas de intervenção comum, como *pool* de doadores, fundos globais e regionais, etc. Esta estratégia permite ultrapassar limitações financeiras e de recursos humanos da Cooperação Portuguesa e potenciar as suas vantagens comparativas, construindo sinergias que poderão contribuir para uma melhor harmonização dos programas de cooperação e para uma melhoria da sua eficiência e eficácia.

Recomenda-se, neste contexto, uma delimitação clara das áreas de intervenção da Cooperação Portuguesa ao nível bilateral e multilateral, sugerindo-se, ao nível da cooperação bilateral, a focalização em:

- ▶ Áreas com maior “tradição” de articulação da Cooperação Portuguesa, em que a língua comum se revela fundamental e as semelhanças institucionais/organizacionais são relevantes;
- ▶ Áreas em que a cooperação pode ser efectuada ao longo do ciclo de vida dos projectos, em domínios específicos, evitando intervenções pontuais e pouco sustentáveis;
- ▶ Áreas em que as exigências em termos de financiamento e de afectação de recursos humanos são menores e, neste sentido, em que as necessidades de permanência no terreno são mais reduzidas e a assistência à distância é eficaz;
- ▶ Novas áreas de cooperação avançada onde as acções desenvolvidas entre Portugal e os PALOP se podem afirmar num contexto de maior inovação no quadro da cooperação internacional ao nível estatístico (contas satélite, por exemplo).

No âmbito da cooperação multilateral, incluindo a participação em *pools* de doadores e em consórcios internacionais, deve equacionar-se o envolvimento em projectos de maior envergadura e mais exigentes em termos de recursos financeiros e humanos, podendo a participação portuguesa centrar-se na formação/transferência de *know-how*, onde a competência do INE-P é reconhecida e a língua comum constitui uma mais-valia.

4 – Consolidar o sistema de Planeamento da Cooperação Estatística e promover uma gestão orientada para os resultados

Uma das preocupações fundamentais da Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento é o compromisso de os países beneficiários desenvolverem a sua capacidade de apropriação, ou seja, de exercerem uma liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e assegurarem a coordenação das acções de desenvolvimento. A condição primeira da apropriação, neste sentido e em termos sectoriais, passa pela **transformação dos planos de desenvolvimento estatístico em verdadeiros instrumentos de planificação**, ou seja, em programas operacionais priorizados e centrados nos resultados, capazes de liderar a cooperação estatística em diálogo estreito com os doadores internacionais. A Cooperação Portuguesa deve continuar a incentivar a utilização desses planos e apoiar a sua elaboração nos casos em que ainda não existem.

Os planos deverão ser transformados em instrumentos orientadores dos fóruns de cooperação estatística (Comissões dos Acordos, Conferência Estatística da CPLP) e da **construção dos programas plurianuais de cooperação**. Do lado de Portugal, a construção destes programas deve ter em conta o alinhamento necessário das acções de cooperação com as estratégias nacionais de desenvolvimento estatístico dos parceiros, procurando uma lógica simultaneamente plurianual e multilateral, de forma a utilizar eficazmente os recursos existentes e a harmonizar o apoio para o desenvolvimento das capacidades estatísticas nesses países. A programação plurianual deve ser alinhada com os ciclos de programação da Cooperação Portuguesa em termos globais (eventualmente adoptando uma lógica trienal com possibilidade de revisão/reprogramação anual), incorporando uma planificação de recursos financeiros também plurianual, o que permite aumentar a previsibilidade do financiamento, com vantagens para todos os actores envolvidos.

78 A concepção dos programas de cooperação deve incluir a adequada **formulação de objectivos (globais do Programa e específicos das acções) e a construção de indicadores** de realização, resultados e impactos, bem como a definição das correspondentes metas, de forma a criar condições adequadas para a análise e acompanhamento dos programas e para a avaliação da eficácia, eficiência e sustentabilidade das intervenções. A programação deve igualmente incluir

a **calendarização** prevista para a execução das acções e o respectivo **orçamento**, bem como as condições necessárias para implementação adequada dessas acções.

O acompanhamento dos programas de cooperação deve estar ancorado numa monitorização rigorosa, em particular através da produção de relatórios de execução que identifiquem e analisem resultados e constrangimentos evidenciados em cada ano de execução. Esta avaliação deverá ser conduzida de forma harmonizada entre os parceiros e envolver os seus actores principais, o IPAD, INE-P e o INE do país beneficiário, na medida em que são co-responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de cooperação estatística.

A nova concepção da parceria para o desenvolvimento introduz, no quadro acima descrito, um elemento importante e indispensável para uma adequada **gestão orientada para os resultados** — a **responsabilidade mútua** dos países parceiros pelos resultados obtidos nos programas de desenvolvimento. Este princípio permite introduzir um conjunto de procedimentos que contribuem para aumentar a transparência e, conseqüentemente, a própria eficácia das acções de cooperação: i) o fornecimento atempado de informações transparentes e pormenorizadas; ii) construção de mecanismos objectivos e rigorosos de monitorização; iii) estabelecimento de calendários de execução e de prestação de contas; e iv) avaliação conjunta pelos parceiros, de acordo com os calendários estabelecidos, dos progressos realizados na execução dos compromissos assumidos.

Neste quadro de responsabilização mútua, a cooperação entre Portugal e os PALOP na área da Estatística poderia considerar uma inovação adicional: a criação de uma “**Reserva de Eficácia**” incluída nos programas de cooperação plurianuais. Tal como acontece noutros contextos, essa reserva de eficácia (que deverá ser suficientemente atraente para produzir os feitos pretendidos, abrangendo, por exemplo, de 20% do valor total do programa) constituiria uma espécie de prémio para os bons resultados alcançados (em função dos objectivos estabelecidos), traduzido através de um financiamento adicional para os beneficiários com maior desempenho e para novos desenvolvimentos no programa. Como tem acontecido noutras situações, essa Reserva de Eficácia poderia aumentar significativamente a eficácia dos programas, mas também a sua eficiência e sustentabilidade. De acordo com as suas funções no sistema português de cooperação, caberia ao IPAD a gestão dessa reserva mediante proposta do INE-P.

5 – Conceber e implementar um Sistema de Monitorização e Avaliação dos Programas

O IPAD tem uma função central no modelo de cooperação estatística, cabendo-lhe as funções de supervisão, direcção e coordenação da política de cooperação e de ajuda pública ao desenvolvimento. O desempenho dessas funções implica também um papel activo na programação e acompanhamento e na avaliação periódica das acções de cooperação.

Dadas as suas funções no sistema português de cooperação e os compromissos de parceria da Declaração de Paris assumidos no Plano de Acção de Portugal para a Eficácia da Ajuda, o IPAD passou a deter um papel central na Cooperação Portuguesa. Esse papel implica, como refere a OCDE no seu *Peer Review of Portugal* de 2006, que o IPAD passe “de uma abordagem administrativa para uma cultura mais estratégica e orientada para a cooperação para o desenvolvimento” (OECD 2006: 16). Nesse sentido, as suas funções de direcção e coordenação da política de cooperação devem ser desempenhadas, de acordo com aquele Plano de Acção, de forma a acompanhar os cinco princípios dos compromissos de parceria. Para além da preocupação com a apropriação, alinhamento e harmonização, o IPAD deve desenvolver todos os esforços no sentido de uma gestão orientada para os resultados e o compromisso da prestação mútua de contas.

No contexto específico da cooperação na área estatística revela-se fundamental a implementação de um Sistema de Monitorização e de Avaliação (SM&A) que permita acompanhar e avaliar de forma sistemática a execução e os resultados dos programas. Este sistema deve incluir conjuntos de indicadores que permitam: (i) acompanhar a realização física e financeira, os resultados e os impactos, ao nível do Programa, dos domínios e dos projectos (entendidos como conjunto coerente de acções), (ii) atribuir de forma objectiva a Reserva de Eficácia e (iii) responder a necessidades específicas dos exercícios de avaliação.

O IPAD deve garantir a implementação, gestão e actualização sistemática do SM&A, assim como a manutenção do seu histórico de forma a permitir efectuar análises dinâmicas numa óptica de médio e longo prazo (reforçando-se aqui a necessidade de assegurar a comparabilidade dos dados/séries quando o sistema sofre alterações).

A construção do SM&A implica uma definição prévia, no momento da concepção dos programas, do conjunto de indicadores (e metas, quando aplicável) que devem ser acompanhados. A definição de indicadores deve ser efectuada de forma participada, envolvendo os países beneficiários e os actores da cooperação portuguesa, sendo que o INE-P, enquanto responsável pela execução, deve ter aqui um papel determinante e agregador.

A recolha da informação, a efectuar numa base periódica, deve envolver também todos os actores, mas recairá essencialmente sobre os países beneficiários (sobretudo ao nível dos resultados e impactos) e sobre o INE-P (mais focalizado nas realizações e resultados). O INE-P deveria assumir uma função de análise de conformidade (face à metodologia de recolha harmonizada estabelecida) e consolidação da informação recolhida (pelo próprio e pelos beneficiários), bem como assumir as funções de reporte ao IPAD.

6 – Reestruturar a lógica de organização dos programas de cooperação, centrando o acompanhamento e avaliação ao nível do projecto

Os Projectos Comuns constituem uma das boas práticas da cooperação estatística portuguesa com os PALOP. Foram importantes num quadro onde a característica essencial era a mesma situação de relativo atraso dos cinco países e a necessidade comum que se colocava prioritariamente consistia na criação de condições básicas para o desenvolvimento estatístico. A importância dos seus resultados é evidente e, por isso, têm suscitado um consenso positivo na sua avaliação pelos países parceiros. Contudo, a situação é hoje muito diferente, com a coexistência de um grupo de países mais avançados (Cabo Verde e Moçambique) e de um segundo grupo, heterogéneo entre si, revelando um significativo desfasamento em relação ao grau de desenvolvimento estatístico daqueles dois países.

O modelo de Projecto Comum deve, no actual contexto, ser alterado para se adequar a uma realidade em que os países apresentam níveis diferentes de desenvolvimento estatístico. Uma hipótese seria a construção de projectos comuns para os países que apresentam condições de evolução semelhantes, com ganhos evidentes em termos de eventual eficácia das acções e de dinâmica de desenvolvimento estatístico. Contudo, isso poderá conduzir a uma proliferação de pequenos projectos comuns, sem vantagens evidentes para o conjunto da cooperação estatística.

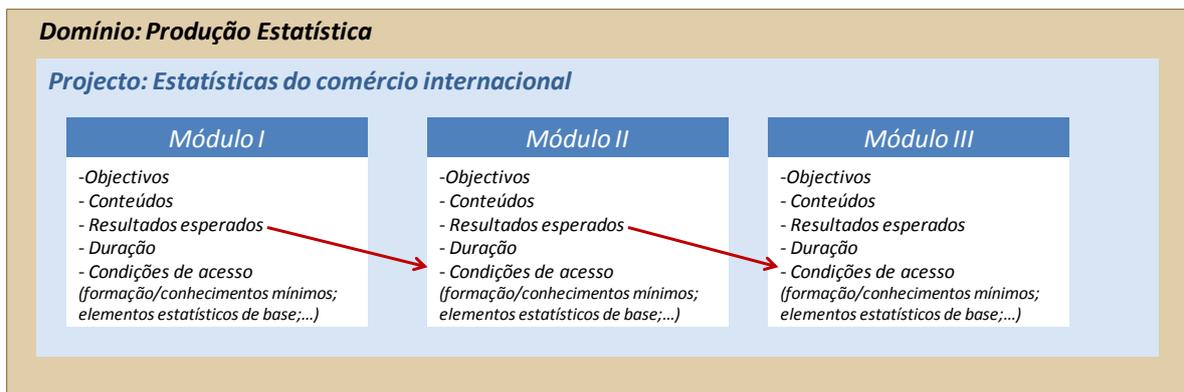
Por outro lado, a lógica de acompanhamento dos programas tem-se centrado mais nas denominadas acções de cooperação (a missão, a visita, o estágio, etc), para as quais o INE-P faz um relatório final autónomo com os objectivos, a execução da acção e os principais resultados e, quando aplicável, os beneficiários elaboram uma ficha de avaliação (da acção de formação, por exemplo). A avaliação dos resultados deveria efectuar-se de forma mais agregada para um conjunto de acções que incluem, não só as visitas e missões realizadas com determinados objectivos comuns, mas também, por exemplo, o trabalho que os beneficiários devem realizar, na sequência da formação, para aplicação prática dos conceitos e competências adquiridos. Esta perspectiva revela-se fundamental para analisar os resultados efectivos das acções, numa lógica de sustentabilidade dos mesmos, e garantir a monitorização que os beneficiários referem como sendo uma debilidade do modelo.

Uma solução para colmatar os problemas acima referidos (diferenças entre países, avaliação dos resultados e reforço da sustentabilidade) aponta para **um desenho “modular” do projecto de cooperação**. Cada domínio poderia ter um ou mais projectos de cooperação em determinada área, com duração variável (que poderia ser supra-anual), que visavam alcançar determinados resultados, envolvendo missões, estágios e outras tipologias de acção e prevendo momentos específicos de monitorização dos resultados intercalares alcançados (o domínio da produção

estatística teria vários projectos, como, por exemplo, as estatísticas do comércio internacional, as estatísticas das empresas, etc).

O programa global dos projectos seria concebido em módulos, de níveis menos avançados para mais avançados (proporcionando a adesão dos países aos módulos em função do seu desenvolvimento na área específica), devendo cada módulo exigir condições de acesso (por exemplo, a existência de estatísticas de base em determinada área ou determinadas qualificações dos técnicos envolvidos) e estabelecer objectivos e resultados que aumentassem o grau de exigência nos módulos mais avançados (adequando a aplicação da gestão por resultados às diferentes condições de partida identificadas e proporcionando igualdade de oportunidades no acesso à reserva de eficácia), tal com se encontra esquematizado na figura seguinte.

FIGURA 7-1:
Esquema de estruturação das intervenções por domínio (Recomendação 6)



A estruturação das intervenções – e por conseguinte o seu acompanhamento e avaliação – deverá assim ser articulada, numa lógica domínios → projectos → módulos → acções¹⁴, em que a execução de um módulo implica condições de partida mínimas para acesso que garantem a eficácia e eficiência das acções, o que, associado a um maior processo de monitorização, proporciona maiores condições de sustentabilidade.

Este funcionamento “modular” poderá constituir um espaço particularmente apropriado para o desenvolvimento de formas de cooperação técnica entre os vários países (cooperação “Sul-Sul”), com os mais avançados contribuindo com técnicos para acções onde fosse possível e desejável substituir os técnicos do INE-P.

¹⁴ A terminologia a utilizar poderá ser outra que os actores da Cooperação considerem mais adequada (por exemplo domínios → áreas/sub-domínios → projectos → acções).

A operacionalização das recomendações acima apresentadas implica uma acção conjunta de todos os actores envolvidos nos programas de cooperação. Com o intuito de tornar mais objectiva a sua implementação procede-se de seguida a uma sistematização¹⁵ das principais recomendações por tipo de actor.

Principais recomendações dirigidas ao IPAD:

O IPAD assume um papel central no modelo de cooperação e deve reforçar a sua função de monitorização e de avaliação, sobretudo no que respeita ao alcance dos resultados das acções. Poderia, em particular:

- ▶ Implementar, em conjunto com os outros actores, um sistema de planeamento plurianual alinhado com as estratégias nacionais dos beneficiários e articulado com os ciclos de programação da Cooperação Portuguesa.
- ▶ Reforçar a abordagem estratégica da cooperação e garantir o acompanhamento, em todas as fases do ciclo de cooperação, dos cinco princípios dos compromissos de parceria.
- ▶ Promover a gestão orientada para os resultados da cooperação e gerir, em conjunto com o INE-P, a aplicação da Reserva de Eficácia.
- ▶ Garantir a elaboração de documentos de programação das acções e a apresentação periódica de relatórios de execução.
- ▶ Garantir a implementação, gestão e actualização sistemática do Sistema de Monitorização e Avaliação dos Programas de Cooperação.
- ▶ Proceder à avaliação periódica dos Programas de Cooperação.
- ▶ Procurar, em conjunto com o INE-P, diversificar as formas de financiamento da cooperação e, tal como tem sucedido mais recentemente, financiar os custos indirectos (recursos humanos e custos de estrutura) associados à realização das acções por parte do INE-P.

Principais recomendações dirigidas ao INE-P:

A continuação do sucesso da cooperação estatística portuguesa depende do reforço da orientação do INE-P para a cooperação com os países de expressão portuguesa, (re)assumindo-a como uma das suas principais missões. Em particular, o INE-P poderia:

¹⁵ Não se pretende estabelecer uma lista exaustiva de recomendações por actor, com o intuito de evitar repetições face às recomendações de natureza temática apresentadas.

- ▶ Reforçar, em conjunto com os demais actores, a aposta na projecção internacional dos resultados da cooperação e promover a introdução de novas áreas de cooperação avançada.
- ▶ Estudar, em parceria com o IPAD e os INE-PALOP, os mecanismos capazes de permitir uma provisão de recursos técnicos em missões com uma duração adequada para garantir uma boa transmissão de conhecimentos e o acompanhamento dos resultados das acções na componente de aplicação de conhecimentos.
- ▶ Adequar a disponibilização de recursos humanos à execução, nos *timings* previstos, das acções de cooperação aprovadas. Para este efeito seria importante:
 - Criar condições para que o trabalho dos seus técnicos acomode, em termos de programação de actividades, a participação nos projectos de cooperação, considerando-a igualmente como uma componente de avaliação de desempenho;
 - Criar condições de maior atractividade/motivação para a participação dos técnicos nestes projectos;
 - Promover uma gestão mais otimizada dos recursos altamente qualificados nas acções, envolvendo outros técnicos (incluindo os dos PALOP mais avançados e os dos organismos delegados) nas fases de execução e reservando para os primeiros actividades de planeamento e controlo.
- ▶ Participar na implementação e actualização sistemática do Sistema de Monitorização e Avaliação dos Programas de Cooperação. Deve assumir um papel preponderante e agregador, quer na estruturação dos indicadores a incluir no sistema, quer na recolha e sistematização dos dados que permitem a actualização periódica dos mesmos.
- ▶ Liderar o processo que conduz a uma gestão mais orientada para os resultados da cooperação com maior co-responsabilização de todos os actores envolvidos. Os resultados a alcançar devem reportar-se a um conjunto de acções (módulos, projectos) que tem, em sede de programação, objectivos e condições de acesso claramente definidos. O acompanhamento dos resultados durante e após a execução dos projectos deve ser efectuado nesta perspectiva, o mesmo acontecendo com a utilização e atribuição da Reserva de Eficácia.
- ▶ Procurar, em conjunto com o IPAD, diversificar as formas de financiamento da cooperação estatística e propor aos restantes actores as áreas de focalização da cooperação nas vertentes bilateral e multilateral.

Principais recomendações dirigidas aos países beneficiários:

Os beneficiários (INE-PALOP) devem transformar os seus planos de desenvolvimento estatístico em verdadeiros instrumentos de planificação e assumir, em conjunto com a Cooperação Portuguesa, a responsabilização pelos resultados das intervenções. Em particular, os países beneficiários poderiam, tendo em consideração a situação específica de cada um perante a cooperação nesta área:

- ▶ Reforçar a aposta na elaboração de planos de desenvolvimento estatístico, que orientam as acções a desenvolver pelos INE-PALOP em termos anuais e plurianuais e servem de suporte ao planeamento das acções a realizar com a Cooperação Portuguesa.
- ▶ Participar na implementação e actualização sistemática do Sistema de Monitorização e Avaliação dos Programas de Cooperação.
- ▶ Os beneficiários devem, em conjunto com os seus parceiros, partilhar a responsabilização pelos resultados a alcançar pelos Programas de Cooperação. A eficácia, eficiência e sustentabilidade das acções seria reforçada se fossem criadas condições para:
 - Reforçar a aposta dos Governos nacionais nos respectivos INE, garantindo a sua independência e autonomia financeira, criando condições para a manutenção e aprofundamento da produção estatística e assumindo a importância da cooperação estatística nos planos de cooperação com Portugal;
 - Promover a participação dos INE-PALOP nas organizações internacionais relevantes nesta área;
 - Apostar no aumento da formação (básica e avançada) dos actuais técnicos e reforçar a introdução gradual de novos técnicos qualificados, eventualmente através de acordos com universidades e institutos nacionais ou estrangeiros;
 - Aumentar o número de técnicos nas áreas mais deficitárias e garantir a transmissão interna de conhecimentos como forma de combater os efeitos da rotatividade;
 - Garantir a permanência dos técnicos altamente qualificados nos institutos (motivação, condições remuneratórias);
 - Assegurar a continuidade das actividades desenvolvidas no âmbito da cooperação após a conclusão das acções.