



---

Augusto Mateus & Associados  
Sociedade de Consultores, Lda

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

**Sumário Executivo**

*Dezembro de 2009*

## **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.

**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, centrado 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.