Carlos Sangreman
(coord.)

Os Actores Não Governamentais na Avaliação - exemplos práticos em Moçambique e Guiné-Bissau

textos de
Ana Filipa Oliveira | Carlos Sangreman | David Ávila
Jerusa Costa | Jessica Santos

Edição CEsA

Os Actores Não Governamentais na Avaliação
Exemplos Práticos em Moçambique e Guiné-Bissau

Edição

CESA | Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina

Apoio

FUNDAÇÃO CALOUSTE GULBENKIAN

Carlos Sangreman

(coord.)

Os Actores Não Governamentais na Avaliação
Exemplos Práticos em Moçambique e Guiné-Bissau

textos de

Ana Filipa Oliveira | Carlos Sangreman | David Ávila

Jerusa Costa | Jessica Santos

Os Actores Não Governamentais na Avaliação - Exemplos Práticos em Moçambique e Guiné-Bissau / coord. Carlos Sangreman

ISBN: 978-989-96473-2-9

Título: *Os Actores Não Governamentais na Avaliação - Exemplos Práticos em Moçambique e Guiné-Bissau*

Coordenador: Carlos Sangreman

Autores: Ana Filipa Oliveira, Carlos Sangreman, David Ávila, Jerusa Costa, Jessica Santos

Fotografia da capa: Empada, Guiné-Bissau, Liliana Azevedo - ACEP (2013)

Edição: CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa

Revisão final e criação gráfica: Ana Filipa Oliveira

Depósito legal n.º XXX

Apoio à publicação:
Fundação Calouste Gulbenkian

AUTORES

Ana Filipa OLIVEIRA, nascida em 1985 em Tomar, é licenciada em Jornalismo pela Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra e mestre em Ciência Política e Relações Internacionais, com especialização em Estudos Políticos de Área, pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Trabalhou no Jornal Tribuna de Macau e, no final de 2008, regressa a Portugal onde realizou o estágio InovMundus na ACEP - Associação para a Cooperação Entre os Povos. Desde então desenvolve projectos na área da comunicação e da *advocacy* na ACEP e é responsável pela comunicação do CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina do ISEG/ULisboa. Integra o Grupo de Trabalho AidWatch da Plataforma Portuguesa das ONGD, tendo sido responsável pela redacção, em 2012 e 2013, dos relatórios AidWatch sobre o estado da Cooperação Portuguesa e o futuro da Agenda de Desenvolvimento Global.

Carlos SANGREMAN, nascido em 1949, Lisboa, português, licenciado em Economia no ISEG da Universidade de Lisboa e doutorado em Estudos Africanos em Ciências Sociais, no ISCTE, técnico superior no INE, consultor internacional desde 1985 com missões em todos os PALOP e Timor Leste. Entre 1998 e 2003 foi assessor junto do Ministro da Solidariedade e Segurança Social para a organização do Departamento de Cooperação para o Desenvolvimento e entre 2008 e 2012 assessor junto do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, para dinamizar o Fórum da Sociedade Civil para a Cooperação para o Desenvolvimento. Investigador responsável de projectos com financiamento público e privado, nacional e internacional, adquiriu ao longo dos anos um profundo conhecimento da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento portuguesa. Actualmente é Professor Auxiliar, coordenador geral

da cooperação na Universidade de Aveiro, e investigador no Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina (CEsA).

David ÁVILA, nascido em 1977, Lisboa, licenciado em Fiscalidade pelo ISCAL (Politécnico de Lisboa) e mestrado em Cooperação e Desenvolvimento Internacional, pelo ISEG. Trabalha na área de Gestão Financeira e Gestão de Projetos, em ONG nacionais e internacionais, bem como em associações e organizações do terceiro setor, desde 2001. Ativo desde 2003 em diversos movimentos sociais e no setor cooperativo, na organização da resistência ao neoliberalismo e ao pensamento único. Atualmente é responsável pela área Financeira e de Fundraising numa ONG internacional de Direitos Humanos.

Jerusa COSTA, nascida em Lisboa em 1979, portuguesa, licenciada em Sociologia e Planeamento pelo ISCTE, mestrada em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo ISEG. Entre 2006-2010 foi investigadora do CIES-IUL em estudos do âmbito do Educação e Ensino Superior e do âmbito da Corrupção, este, em parceria com o Departamento de Central de Investigação e Acção Penal do Ministério Público. Foi colaboradora do ICS-UL em projectos de investigação e realização de eventos promovidos por aquela instituição. Colaborou em programas de voluntariado nacional e internacional entre 2007 e 2009. Em 2009 foi consultora para Transparency International na monitorização da convenção da OCDE no âmbito do "2009 TI Progress Report on Enforcement against Foreign Bribery". Entre 2010-2011 trabalhou como técnica no âmbito associativo num projecto de intervenção comunitária de promoção e educação para a saúde num bairro social de Lisboa, na realização do diagnóstico social para o bairro e desenvolvimento de actividades de educação não-formal com jovens e idosos. Trabalha actualmente para a EDP Comercial.

Jessica SANTOS é licenciada em Relações Internacionais pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e mestre em Desenvolvimento e Cooperação Internacional pelo Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa (ISEG/ULisboa). Realizou também especializações em Teorias e Práticas Diplomáticas, bem como em Gestão Geral de Empresas. Desde 2007, tem desenvolvido funções de gestão administrativa, financeira e de gestão de projectos de investigação e cooperação no CEsA - Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina do ISEG/ULisboa. As suas principais áreas de interesse são a ajuda pública e a cooperação internacional para o desenvolvimento, bem como a gestão de ciência e das organizações.

ÍNDICE

Introdução *por Carlos Sangreman* 13

Capítulo I - Avaliação de Programas de Desenvolvimento - Acima de Tudo, um Processo de Aprendizagem 15

por Ana Filipa Oliveira

1. A Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento - visão geral 15

1.1 Os cinco critérios da Avaliação, segundo a OCDE 16

1.2 O "quadro lógico" (ainda) como referência na avaliação 17

1.3 A palavra-chave para o avaliador: contexto 21

1.4 Avaliação Participativa, a 4.ª Geração da Avaliação 23

2. A Avaliação enquanto processo de aprendizagem organizacional para as ONG 28

2.1 Informação sobre os resultados da avaliação: Para quem? Como? 29

Conclusões e Recomendações Finais 33

Bibliografia de Referência 35

Capítulo II - As Fundações e a Cooperação para o Desenvolvimento . 39

por Jessica Santos

1. Introdução 39

2. As Fundações na CID: características, vantagens e desafios 40

3. Visão global do volume dos compromissos 46

4. Prioridades de financiamento das fundações 54

5. Mecanismos de actuação das fundações 55

6. O movimento filantrópico em Portugal 61

7. Conclusão 74

Bibliografia de Referência 76

Capítulo III - Avaliação de Projectos em Moçambique: a Distância entre os Pressupostos dos Projectos e as Práticas no Terreno 83

por David Ávila

1. Apresentação do país e dos projectos 83

1.1 - Contexto do país - Moçambique 83

1.2 – Apresentação do projecto "Árvore da Esperança" 85

1.3 – Apresentação do projecto "Ponto por Ponto com Saúde" 94

2 - Avaliação 102

2.1 - Critérios da avaliação da Fundação Calouste Gulbenkian 102

2.2 - Metodologia 102

2.3 - Condicionantes 104

2.4 - Prazos e calendário 105

2.5 - Avaliação 105

Projecto "A Árvore da Esperança" 105

Projecto "Ponto por ponto com saúde" 115

3 – Recomendações, Conclusões e Orientações 124

3.1 - Recomendações 124

3.2 – Conclusões 129

Bibliografia 132

Capítulo IV - Avaliação de Projectos na Guiné-Bissau: Saúde, Trabalho e Igualdade de Género - O Caminho para a Mudança de Práticas na Gestão 135

por Jerusa Costa

I.Introdução 135

1.1. Caracterização de contexto 136

II. Apresentação dos Projectos 139

2.1. Liderança Feminina na Saúde, um Processo de Responsabilização Comunitária (4 Janeiro 2010 – 3 Julho 2011) 139

2.2. *Nô Djunta, Nô Mindjora Nô Saúde* - 1 de Janeiro 2010 a 31 Dezembro 2011 140

2.3. Projecto C: Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto-confiança - 1 Janeiro 2010 - 30 Junho 2011 142

III. Avaliação de Resultados 146

3.1. Metodologia 146

3.2. Condicionantes e limitações 148

3.3. Objectivos 149

3.4. Resultados da Avaliação 150

IV. Apreciação Global da Iniciativa 185

4.1. Considerações gerais 185

4.2. Recomendações 192

V. Bibliografia 200

Comentário ao exercício de avaliação do projecto "Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto-confiança"

Deste lado e do conhecemos, ACEP xxx

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES 202

INTRODUÇÃO

Esta obra foi concebida de forma específica, no sentido de que primeiro se realizaram as avaliações dos projectos e, só depois destas concluídas, se pensou em publicar um pequeno livro com as mesmas. Ora não tendo havido coordenação nem debate entre a "lógica de teorização" e a "lógica da prática" da avaliação que se pretendia que os avaliadores utilizassem (algo que teria sido sem dúvida interessante se feito previamente ao exercício de avaliação dos projectos) não foi viável para a publicação refazer alguns aspectos das avaliações para tomar em conta sistematicamente o debate internacional sobre as metodologias seguidas.

Assim optou-se por solicitar a duas pessoas com investigação na área da Cooperação Internacional que fizessem capítulos sobre o contexto da avaliação e desenvolvimento e sobre o actor principal da Cooperação portuguesa nas avaliações dos projectos que aqui se apresentam, as fundações.

Ficámos assim com uma obra composta por duas partes, uma de questões mais teóricas e outra de questões mais práticas, que se acredita podem dar algum contributo para a evolução da Cooperação portuguesa.

No final das conclusões assumimos fazer uma única recomendação de criação de um processo-piloto de certificação das ONGD portuguesas, com recurso a avaliações independentes desencadeadas por um grupo de especialistas credenciados.

O livro tem uma parte inicial com um primeiro capítulo de Ana Filipa Oliveira que nos oferece um quadro histórico das ideias sobre avaliação e da sua institucionalização a nível dos diferentes financiadores da Cooperação; um segundo capítulo de Jessica Santos procura analisar as fundações

enquanto actor da Cooperação, retomando parte da sua investigação para mestrado. Uma segunda parte contém o capítulo de avaliação executado por David Ávila do projecto "Árvore da Esperança" na Província de Maputo, mais especificamente na Vila da Namaacha na área da produção agrícola com uma componente importante de investigação, bem como do projeto "Ponto por Ponto com Saúde" em Inhambane. Jerusa Costa é a autora do capítulo seguinte onde avalia um conjunto de projectos apoiados pela Fundação Calouste Gulbenkian na área da saúde na Guiné Bissau. Este capítulo termina com um comentário de resposta da ACEP ao exercício de avaliação que Jerusa Santos realizou do projecto "Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto-confiança".

Por último Carlos Sangreman escreve as conclusões e as recomendações, sugerindo a efectiva institucionalização da avaliação no contexto da cooperação não-governamental, através da realização de um projecto-piloto de certificação. A bibliografia está incluída nos próprios capítulos.

CAPÍTULO I

AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO – ACIMA DE TUDO, UM PROCESSO DE APRENDIZAGEM

por Ana Filipa Oliveira

"Qualquer que seja o desenvolvimento, bom ou mau, bem sucedido ou fracassado ou, de outro modo, desejável, é em primeiro lugar e acima de tudo uma realidade social que deve ser estudada e analisada cuidadosamente" (Sardan, 2008: 217)

1. A AVALIAÇÃO NA COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – VISÃO GERAL

A década de 80, do século passado, assinala a emergência e a afirmação dos primeiros modelos de avaliação, com a criação das primeiras unidades de avaliação nas grandes agências de Ajuda ao Desenvolvimento, que posteriormente viriam a converter-se em departamentos de avaliação com o intuito de avaliar os resultados e o impacto de programas e acções de Desenvolvimento. Já nos anos 90, a avaliação profissionalizou-se, tornando-se um instrumento central para o planeamento, monitorização e determinação do valor ou da importância de uma determinada intervenção de desenvolvimento, embora fortemente centrado na avaliação realizada (ou encomendada) pelos financiadores, com uma postura essencialmente economicista de verificação do progresso ou dos resultados, por vezes só os quantificáveis, de determinado programa financiado. A par da profis-

sionalização da avaliação em agências de Desenvolvimento e organizações internacionais, passou também a ser objecto de estudo no meio académico, com o Reino Unido e os países europeus nórdicos na vanguarda da investigação neste domínio.

Em termos gerais, os processos de monitorização e avaliação servem essencialmente três propósitos distintos: analisar a *qualidade* da intervenção, disponibilizando dados sobre o seu progresso e eficácia e melhorando a gestão e o processo de decisão do programa; permitir a *prestação de contas* entre os diversos *stakeholders* envolvidos na intervenção (financiadores, parceiros, beneficiários) e ainda a aprendizagem, criando oportunidades para aprender e actualizar conhecimento a partir daquela experiência e facultando lições para futuras intervenções.

1.1 Os cinco critérios da Avaliação, segundo a OCDE

O primeiro documento oficial inteiramente dedicado ao processo de avaliação surge em 1991 e resulta de uma encomenda do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (CAD/OCDE) a think tanks finlandeses que identificaram quatro critérios essenciais na avaliação: a **relevância** da acção, no que diz respeito às prioridades e necessidades do país; a **eficácia**, identificando se os objectivos inicialmente traçados foram atingidos; a **eficiência**, enquanto medida de uma relação custo/benefício; a **sustentabilidade**, através de a avaliação dos benefícios e da viabilidade da acção após o termo do projecto. A estes quatro critérios, foi adicionada mais tarde a questão do **impacto**, que procurará identificar as mudanças directas e/ou indirectas, positivas e/ou negativas, produzidas pela acção, (CAD/OCDE, s/d; OCDE, 1991, Proença, 2009: 139-140). Este critério – que visa analisar aquilo que perdurou para além da intervenção de Desenvolvimento – tem sido tema de discussão entre aqueles que analisam processos de avaliação (nomeadamente ao nível das organizações internacionais, agências de Desenvolvimento, ONG, fundações e academia), na medida em que pressupõe uma análise a longo prazo das mudanças ocorridas num determinado contexto, incluindo os efeitos perversos ou imprevistos da intervenção. Isto pressupõe alguma distância crítica e temporal da intervenção levada a cabo, porém a grelha actual de avaliação, ou seja, o modelo consensualizado e comummente designado de "quadro lógico", que é utilizado pela

maior parte dos financiadores, não integra esta avaliação de impacto[1]. Levanta-se igualmente a questão de saber se é correcto estabelecer nexos de causalidade, em processos de mudança que são também de mudança social, com toda a complexidade e interrogações associadas.

A questão do impacto tem merecido alguma reflexão de centros de investigação especializados na área da Cooperação para o Desenvolvimento. É o caso do *Center for Global Development* (CGDev) que criou em 2004 o *Evaluation Gap Working Group*[2], para estudar o processo de avaliação e os efeitos do escasso investimento na avaliação de impacto. Após uma cuidada análise de vários anos, o grupo considera que existem poucos incentivos à realização de avaliações de impacto de qualidade, devido sobretudo a "obstáculos técnicos, burocráticos e políticos" (CGDev, 2006), aos quais, acrescentaríamos também, os obstáculos financeiros. Porém, a avaliação de impacto é, muitas vezes, a peça em falta para compreender se determinada acção funciona ou se/como foi apropriada pelo contexto.

1.2 O "quadro lógico" (ainda) como referência na avaliação

A avaliação de impacto está logo à partida excluída da maior parte das intervenções de Desenvolvimento. A grelha de análise, o designado "quadro lógico", integra os termos de referência da implementação de determinado programa de Desenvolvimento e é formulada no momento da concepção da acção, onde são explanados pormenorizadamente os objectivos, as actividades a desenvolver, os resultados a obter, os recursos a utilizar e ainda os riscos e as formas de os ultrapassar. Além de ponto de partida, o "quadro lógico" funciona ainda como ponto de chegada, pois é a

1 O México foi pioneiro na institucionalização da avaliação de impacto, passando legislação em 2001 que obriga a avaliar o impacto de todos os programas sociais implementados no país (3ie, 2009). Porém, actualmente já existem outros países e organizações a tentar colmatar o *desinvestimento* nesta área, recorrendo a campanhas de *advocacy*, de disseminação de linhas de orientação, e de promoção ou condução de avaliações concretas. O Banco Mundial, por exemplo, através do *Development Research Group*, está envolvido numa iniciativa para tornar a avaliação de impacto prática recorrente dentro da instituição. Também as agências francesa e norte-americana de Desenvolvimento (AFD e USAID) têm utilizado a avaliação de impacto há vários anos, construindo ligações entre investigação e avaliação.

2 Em 2006, o *Evaluation Gap Working Group* do CGDev divulgou um estudo exaustivo sobre a avaliação de impacto com o sugestivo título "When Will We Ever Learn?" [*"Quando é que será que aprendemos?"*], onde explica o contributo desta avaliação para a qualidade e eficácia do Desenvolvimento (na bibliografia).

partir dessa grelha de análise que se verifica o sucesso da acção (Proença, 2009) e se prestam contas ao financiador. Nele são definidos à partida os indicadores "mensuráveis e verificáveis objectivamente" a utilizar no processo de monitoria e avaliação, bem como as fontes de recolha.

Actualmente, é quase unânime considerar que este modelo de avaliação está datado e não corresponde às exigências e às particularidades da *realidade social* na qual se intervém, pois está centrado quase exclusivamente nos resultados (*outputs*) e efeitos (*outcomes*) das intervenções, negligenciado a questão do impacto da acção, e, em particular, a avaliação sobretudo do processo que conduziu àqueles resultados e efeitos, processo esse que é muitas vezes determinante para a garantia de sustentabilidade futura.

No que diz respeito à avaliação de impacto, nas acções levadas a cabo pelas ONG, por exemplo, este tipo de avaliação é essencialmente impossibilitada pela ausência de meios financeiros que assegurem este processo após o término do período de financiamento da intervenção. Aliás, este problema coloca-se também no momento da concepção da intervenção. Tão importante como avaliar o contributo de determinação acção para um contexto específico é analisar cuidadosamente as suas dinâmicas sociais antes de partir para a acção no terreno[3]. Sardan (2008) alerta para o facto de muitas vezes os estudos preliminares não terem em conta o contexto económico, político e ecológico, além de serem levados a cabo por avaliadores que têm uma visão estereotipada ou toldada de preconceitos sobre aquele contexto. Este autor exemplifica com os programas de desenvolvimento rural, desenhados com base na ideia de que a comunidade é uma unidade colectiva, onde o consenso prevalece. Porém, muitas vezes, existem problemas subjacentes como rivalidades internas, lutas de poder, grupos de interesse diferenciados, que são difíceis de descortinar sem uma avaliação preliminar cuidada e sem conhecimento do terreno.

3 Procurando colmatar este *handicap*, foi criado em Portugal o Mecanismo de Apoio à Elaboração de Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento para ONGD Portuguesas, numa iniciativa conjunta da Fundação Calouste Gulbenkian, da Fundação EDP, da Fundação Portugal-África e da Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, com o apoio da Cooperação Portuguesa. Este processo, dinamizado pelo Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade de Lisboa, identifica oportunidades de financiamento de projectos de Desenvolvimento para as ONGD portuguesas e financia o momento de elaboração de candidaturas, condicionado por um parecer positivo *ex-ante* de especialistas externos convidados para o efeito (Oliveira, 2011). Esta iniciativa, pioneira em Portugal, terminou o período de financiamento de apoio à elaboração de projectos em Dezembro de 2013, e é ainda hoje reconhecida como uma boa prática no contexto nacional.

O nível de envolvimento e de contributos de todas as partes interessadas (ONG proponentes e parceiras, beneficiários finais) no preenchimento do quadro lógico é também manifestamente insuficiente na maior parte dos projectos de Desenvolvimento e esse facto repercute-se mais adiante, quando se recorre a esse referente nos momentos de monitoria e de avaliação para o levantamento de informação. Segundo Kontinen (2010), que analisou o processo de definição de projectos de Desenvolvimento de ONG finlandesas, o preenchimento do quadro lógico no momento de concepção do projecto é realizado, muitas vezes, por membros da organização proponente, em cima do encerramento da candidatura, sem o envolvimento real e efectivo das organizações parceiras e menos ainda dos beneficiários locais. A ausência de uma definição conjunta de indicadores resulta em situações em que a recolha de informação com base nos indicadores identificados é "irrealista dentro dos prazos e recursos disponíveis" para esse empreendimento (Kontinen, 2010).

Um estudo (Bakewell e Garbutt, 2005) semelhante encomendado pela agência sueca de Desenvolvimento – SIDA – aponta no mesmo sentido: embora se reconheça que o quadro lógico pressupõe idealmente uma abordagem participativa na sua definição, muitas ONG reconhecem que é muito difícil colocá-la em prática. Entre os diversos entraves ao envolvimento de todas as partes no processo de definição do quadro lógico, encontra-se a dificuldade de transmitir às ONG parceiras a finalidade dessa matriz e a eventual impossibilidade em dedicar tempo e recursos ao próprio processo, já que o envolvimento de todos pressupõe, na maior parte dos caso, somas avultadas.

Bakewell e Garbutt (2005) identificaram três papéis que as ONG desempenham na utilização do quadro lógico, durante o processo de planeamento, e que sofre variações de acordo com a postura que a ONG assume perante a abordagem de quadro lógico, a capacidade dos parceiros para se envolverem no processo e a própria natureza do programa ou projecto a implementar:

- a **ONG como facilitadora,** em que as ONG facilitam um processo participativo no momento da definição do quadro lógico, recorrendo normalmente a *workshops* para analisarem problemas em conjunto com as ONG parceiras, chegarem a um consenso e negociarem planos de acção que são depois sistematizados e integrados no quadro lógico. Esta abordagem consome muito tempo e recursos e resulta num quadro lógico "frágil", em que todas as partes receiam debilitar

o consenso gerado no processo de negociações;

- a **ONG como tradutora** do processo de planeamento que pré-existe ao quadro lógico, procurando depois enquadrá-lo nessa grelha de análise. Este processo pressupõe uma abordagem participativa na definição do programa, da qual resulta um conjunto de objectivos, indicadores e análise de risco, sem porém mencionar explicitamente o quadro lógico. A ONG proponente reveste os contributos das ONG parceiras numa linguagem adequada ao financiador no quadro lógico e, posteriormente, o quadro lógico é traduzido para as ONG parceiras. Neste tipo de abordagem, a compreensão entre o financiador e ONG locais é reduzida, com a ONG proponente a assumir um papel de intermediária e tradutora da informação;

- a **ONG como tampão** – trata-se de uma postura extrema de "zona--tampão" entre as partes interessadas no terreno (desde a equipa de acompanhamento, aos parceiros e comunidades locais) e o quadro lógico. Este tipo de postura ocorre quando as ONG percepcionam o quadro lógico de forma negativa e o adoptam como mero instrumento do financiador. Nestes casos, a ONG procura subverter a abordagem de quadro lógico de forma a garantir que não interfere com a sua perspectiva de Desenvolvimento. Ao adoptar esta postura, as ONG retrabalham os projectos de Desenvolvimento de forma a "encaixarem" nas prioridades do financiador, recorrendo a chavões e atendendo às suas tendências.

Também uma investigação britânica, sobre as experiências das ONG internacionais na Etiópia reiteram esta dificuldade em coadunar as pretensões do quadro lógico com as condições reais dos contextos onde decorrem os programas e projectos de Desenvolvimento:

> *"Os relatórios de financiamento do DfID [agência britânica de Desenvolvimento] dão grande destaque à utilização do Quadro Lógico, mas consideramos que é muito difícil traduzir a informação dada pelos beneficiários no terreno para a 'linguagem do DfID'... A lista de objectivos / metas / indicadores do DfID e os objectivos / metas / indicadores que são adequados para os nossos parceiros e para a comunidade não combinam. (escritório de Addis)." Mebrahtu, 2002: 509*

Nesta perspectiva, a avaliação é consolidada como um processo sobretudo para satisfazer os requisitos do financiador, em vez de ser entendido como um meio de aprendizagem a partir de um programa e de uma forma participada.

Para além dos constrangimentos identificados na avaliação inicial (ou seja, o diagnóstico, nas suas várias dimensões) e final, na fase de avaliação de impacto, o próprio processo de avaliação, executado com recurso àqueles quatro critérios anteriormente identificados e consensuais ao nível das agências de Desenvolvimento, caracteriza-se por uma *rigidez* de análise que, em determinados contextos, pode inquinar o processo e resultados da avaliação. Como sublinha Ongevalle *et al* (2012), há um crescente reconhecimento de que a abordagem de avaliação baseada no quadro lógico não é muito útil para organizações que trabalham sobretudo em processos complexos de mudança em que a relação entre causa e efeito é imprevisível e onde ocorrem muitas vezes resultados inesperados.

1.3 A palavra-chave para o avaliador: contexto

Um programa ou acção de Desenvolvimento deve, por isso, ter sempre em conta o contexto, pois é acima de tudo uma *realidade social* resultado de uma interacção complexa que não pode ser entendida através de uma abordagem mecânica ou linear. É necessário encontrar o ponto de equilíbrio entre a *rigidez* necessária que permita a mensurabilidade de resultados e a recolha de dados concretos e a *flexibilidade* que tenha em conta as dinâmicas de mudança locais que podem modificar a coerência inicial daquela acção. É importante perceber que existem diversos factores de distorção – a montante e a jusante – que comprometem o rigor da informação recolhida no processo de avaliação. Factores de distorção causados pelo próprio modelo de avaliação, centrado nos resultados, muitas vezes reduzidos àquilo que é facilmente quantificável (Proença, 2009); e factores de contexto, na medida em que os beneficiários e grupos-alvo da intervenção usam e distorcem os *inputs* do programa de Desenvolvimento – tanto os *inputs* simbólicos, sociais ou políticos, como os materiais e económicos. Como refere Sardan (2008), da parte dos beneficiários (neste caso específico, os camponeses) não é usual ocorrer nem uma adopção total ao programa de Desenvolvimento, nem uma rejeição completa, mas sim uma desconstrução do "pacote" proposto e uma apropriação e adaptação ao seu contexto.

Para Porter e Wet (2009), em qualquer intervenção de Desenvolvimento, os financiadores, as agências de implementação e o actores no terreno têm as suas próprias agendas, bem como a capacidade de manipular e canalizar os processos de Desenvolvimento para os seus objectivos, apesar de as relações de poder não serem necessariamente equilibradas. Com recurso à imagem mental da pirâmide, no topo localiza-se o grupo mais reduzido, pertencente aos financiadores, que muitas vezes configuram os temas e prioridades dos projectos e, em última instância, os critérios para uma implementação bem sucedida. No meio, estão as agências de implementação que produzem propostas de financiamento que consideram pertinentes e, por fim, os actores no terreno (organizações locais e parceiras, beneficiários, grupos-alvo), capazes de manipular ou subverter o projecto para que se adapte aos seus objectivos (um programa idealmente desenhado pressupõe um diálogo efectivo entre estes três grupos da pirâmide).

Para os autores, que recorrem à tese de Amartya Sen da liberdade enquanto Desenvolvimento – uma abordagem ao Desenvolvimento baseada na promoção de um modelo democrático e participativo – existem duas lições a retirar do modelo de avaliação mais *ortodoxo*: é de extrema importância para os beneficiários da intervenção serem capazes de influenciar o sistema de valores organizacional, em colaboração com as agências de implementação, em vez de assumirem uma postura passiva, de meros receptores do programa; é igualmente importante que as agências sejam suficientemente flexíveis para possibilitar que as vozes dos membros das comunidades sejam ouvidas do início ao fim do processo.

Dito isto, a actual grelha de análise – estática e pré-formatada – corre o risco de "aprisionar" a realidade (Proença, 2009: 140), na medida em que analisa os resultados em função dos objectivos previamente traçados num dado contexto que vai alterar-se e onde os nexos de causalidade assentam unicamente na plausibilidade. Ou seja, é um modelo centrado na relação entre objectivos e resultados, desvalorizando a importância da avaliação do processo (Proença, 2009) e a importância de outros factores, externos ao projecto, que influenciam o ponto de chegada. Por outras palavras, a importância de avaliar as dinâmicas de mudança – *como* está a ser feito, em vez de *o que* está a ser feito – faculta uma perspectiva qualitativa à avaliação da intervenção, que o quadro lógico e outros modelos que assentam em indicadores maioritariamente quantificáveis e objectivamente verificáveis não facilitam.

1.4 Avaliação Participativa, a 4.ª Geração da Avaliação

A participação tornou-se, nos últimos anos, um chavão no Desenvolvimento. De facto, há um interesse crescente numa abordagem mais participativa nos processos de Desenvolvimento, nomeadamente por modelos de Cooperação Descentralizada, ou seja, do reforço de autonomização e poder por parte das comunidades. É entendido como uma nova abordagem da Cooperação para o Desenvolvimento que coloca os actores no centro da acção (Sangreman, 2009), assente sobretudo nas relações de cooperação entre ONG de países financiadores e ONG e outras Organizações da Sociedade Civil dos países parceiros e em projectos a uma escala micro da cooperação, entendidos como mais eficientes, eficazes e democráticos que as grandes linhas de Cooperação para o Desenvolvimento a um nível mais macro, embora a lógica actual de financiadores, como a União Europeia, seja a de concentrar o financiamento nas ONG de maior dimensão ou redes e consórcios de ONG[4].

Em simultâneo com esta abordagem de Cooperação Descentralizada, existe uma preocupação crescente com o processo de monitorização e avaliação das acções de Desenvolvimento por parte dos financiadores, dos Governos, ONG e outros actores. Segundo Estrella e Gaventa (1998), existem vários factores que ajudam a explicar estas alterações: a tendência, nalguns círculos, em avaliar a prestação de contas baseada no desempenho dos diferentes *stakeholders*; a crescente escassez de recursos financeiros; a mudança para a descentralização e apropriação local; a crescente pressão para demonstrar resultados; e ainda um maior reconhecimento na arena internacional das ONG e outras organizações de base local como actores de Desenvolvimento[5].

À medida que este tipo de abordagem vai ganhando terreno na Cooperação para o Desenvolvimento, vai também desafiando os modelos mais tradicionais da avaliação, porque, se as pessoas são colocadas na linha da frente da intervenção, como se avalia todo o processo? Quem define o sucesso do programa, acção ou projecto? É neste contexto que surge a

4 Esta abordagem tem sido defendida no seio da União Europeia, entendida como uma maximização e eficácia na gestão dos recursos disponíveis. O impacto desta abordagem em iniciativas experimentadas por ONG de menor dimensão, embora com reconhecido nível de inovação e capital social e conhecimento, está ainda por avaliar.

5 Destaca-se aqui a importância do último Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Cooperação para o Desenvolvimento, que teve lugar em Busan (Coreia do Sul), em Dezembro de 2011, e que reconheceu as ONG enquanto actores de Desenvolvimento de pleno direito.

avaliação participativa, apelidada de "quarta geração da avaliação[6]" e que confronta as abordagens *top-down* e as avaliações exteriores, insistindo na necessidade dos *stakeholders* e beneficiários estarem envolvidos no processo.

Antes de analisar a "quarta geração" de avaliação, parece-nos premente perceber qual o percurso do processo avaliativo desde o surgimento dos primeiros modelos. A primeira geração de avaliação surge na década de 90 e caracteriza-se pela sua orientação para os resultados mensuráveis, em que o papel do avaliador é sobretudo técnico, na medida em que cria e aplica ferramentas e instrumentos de medição. Mais focada na descrição, porém igualmente realizada por um avaliador externo, a segunda geração da avaliação descreve os resultados alcançados e analisa as forças e fraquezas da intervenção.

Já a terceira geração inclui a apreciação ou o julgamento como parte integrante da avaliação, em que os próprios objectivos da intervenção são problematizados. Aqui o avaliador surge numa postura de juiz ao serviço dos seus clientes, ou seja, dos financiadores (Estrella e Gaventa, 1998). Todas estas gerações de avaliação mais tradicional estão altamente focadas na medição, naquilo que é quase inequivocamente mensurável e caracterizam-se por uma postura de distanciamento entre avaliadores e participantes (com recurso a avaliadores externos que é suposto assegurarem a objectividade da avaliação). Todos estes tipos de avaliação são conduzidos com o objectivo de compreender se os objectivos inicialmente traçados estão a ser cumpridos, secundarizando o *empowerment* local.

Finalmente, a quarta geração da avaliação – a avaliação participativa – é entendida como um processo de negociação incorporando os vários *stakeholders*, tendo em linha de conta as suas preocupações, reclamações e sugestões. Neste tipo de avaliação, o avaliador assume um papel de facilitador do processo de negociação com os *stakeholders* que participam, enquanto protagonistas, na concepção, implementação e interpretação da avaliação. Aliás, o conhecimento das pessoas da comunidade é a base de trabalho para o planeamento da intervenção e para a mudança que se pretende verificar. Regista-se, portanto, uma mudança de paradigma de programas de recolha de dados e de avaliação externos para um maior reconhecimento dos processos localmente produzidos, tanto na recolha de dados como na análise e na posterior utilização da informação. "Esta quarta geração de avaliação destaca a importância do contexto – dos sistemas sociais, políti-

6 A expressão surgiu pela primeira vez no livro *Fourth Generation Evaluation*, de Egon Guba e Yvone S. Lincoln (Sage Publications, 1989)

cos e de valores – no processo de avaliação" (Estrella e Gaventa, 1998: 16).

Para além de apreciar o sucesso ou possíveis desvios da intervenção de Desenvolvimento, a avaliação participativa funciona ainda como processo de aprendizagem individual e colectiva, sendo uma "experiência educacional" para as várias partes envolvidas. É, porém, reconhecida a dificuldade de medir processos de Desenvolvimento com recurso a um modelo participativo único, porque não existe uma fórmula única. A própria avaliação participativa pode ser entendida como um processo social que compreende dinâmicas de poder e a resolução de possíveis conflitos entre actores. Neste contexto, as questões metodológicas afiguram-se de difícil definição, mas de extrema importância, no que diz respeito a padrões de rigor, a escolha de indicadores e ao próprio papel do avaliador enquanto facilitador. Ao contrário da avaliação mais linear e rígida, baseada em resultados, na avaliação participativa há a necessidade de medir indicadores intangíveis.

A título de exemplo, numa avaliação baseada em resultados, ou seja, no modelo mais tradicional, recorre-se sobretudo a indicadores quantificáveis como o valor do rendimento familiar, a taxa de incidência da malária, a mortalidade materno-infantil, o número de poços de água na aldeia. Enquanto isso, a avaliação realizada com recurso a indicadores intangíveis procura compreender o contributo da acção para a questão de género, ou seja, as mudanças de comportamento individual ocorridas no que diz respeito ao papel da mulher na família, o reforço organizacional, a inclusão social, o maior envolvimento das Organizções da Sociedade Civil (OSC) em processos políticos, a promoção dos direitos humanos e da democracia; questões que à partida uma avaliação participativa estará mais apta a responder com sucesso.

Quando uma metodologia baseada nos resultados é aplicada de forma rígida num contexto social complexo, onde trajectórias de mudança não ocorrem em linha recta, pode comprometer o bom desempenho de uma intervenção de Desenvolvimento. Desta forma, relembra Christie (2008), essas limitações podem ser mitigadas complementando a avaliação baseada em resultados com outras abordagens mais participativas. É importante acrescentar ainda que o sucesso da avaliação tem também a ver com a competência e conhecimento do próprio avaliador. Se for aplicada por avaliadores com pouca experiência de terreno, a metodologia será utilizada de forma mais mecânica, linear, do que por pessoas que compreendem e, de certa forma, relativizam o contexto social e aplicam a metodologia de forma mais criativa. A fórmula para o sucesso é, portanto, evitar as soluções *one size fits all.*

Apesar de a participação ser actualmente um dos aspectos centrais em qualquer intervenção de Desenvolvimento, enquanto reacção aos modelos altamente centralizados dos anos 70 e 80, em que as intervenções de Desenvolvimento top-down estavam, muitas vezes, desligadas das reais necessidades dos beneficiários das acções, é importante reflectir sobre a eficácia deste modelo. Um estudo produzido recentemente pelo Banco Mundial defende a tese de que muitas vezes a participação é meramente induzida, criada e mantida artificialmente durante a intervenção de Desenvolvimento, não sendo um verdadeiro movimento endógeno de participação (Mansuri e Rao, 2012). O documento – uma espécie de mea culpa do Banco Mundial – considera que os projectos participativos são razoavelmente eficazes em melhorar o acesso a serviços básicos em determinados contextos, porém há poucas provas da sua eficácia em construir instituições participativas a nível local.

"Vários estudos que identificam alguns impactos positivos nos rendimentos, poupanças e activos tendem a concluir que os ganhos são observados apenas para os grupos mais ricos ou durante o ciclo de vida do projecto" (Mansuri e Rao, 2012: 11). A questão-chave, identificam os autores, é que a cultura institucional de agências e organizações internacionais de Desenvolvimento falham na flexibilidade e no compromisso a longo prazo nestes contextos, que permitam a construção de um movimento participativo real que poderá até ter sido induzido à partida. Assim sendo, é necessária uma abordagem diferente, mais sensível às variações de contexto, às trajectórias de mudança e às lições aprendidas com o passado, fornecidas pelos momentos de monitorização e avaliação.

Quadro 1. As três perspectivas da avaliação e as suas respectivas posições em nove dimensões

Dimensões	Perspectiva da prestação de contas	Perspectiva do conhecimento	Perspectiva desenvolvimentista
Objectivo	Medir os resultados ou o valor dos fundos gastos; determinar custos; avaliar a eficiência	Gerar conhecimento sobre problemas públicos, políticas, programas e processos; desenvolver novos métodos e criticar os antigos	Reforçar as instituições; desenvolver capacidades organizacionais em determinadas áreas avaliativas
Necessidade de cumprir o objectivo na totalidade	Não	Não	Sim
Utilizações típicas	Utilização política, debate e negociação; esclarecimento; reforma governamental ou da agência; utilização pública	Utilização para esclarecimento; política; pesquisa e replicação; educação; construção baseada no conhecimento	Utilização institucional ou da agência como parte do processo de avaliação; utilização pública e política
Papel do avaliador	Distante	Distante ou próximo, dependendo do modelo e dos métodos de avaliação definidos	Próximo: o avaliador é um "amigo crítico" ou, porventura, um membro da equipa
Independência	Pré-requisito	Crítica	Pouca necessidade
Advocacy	Inaceitável	Inaceitável, mas a ser debatido	Muitas vezes inevitável, mas corrigível através de um processo independente, e revisão externa
Receptividade para utilizadores	Muitas vezes difícil, mas pode ser apoiado por um processo de negociações	Os utilizadores podem ignorar ou "arquivar" as recomendações que não lhes agradam	Fácil: não é percepcionada qualquer ameaça
Objectividade	Alta	Alta (quando a advocacy não está presente)	Incerta (baseada na independência e no controlo)
Posição no debate político	Pode ser forte (dependendo da liderança do processo)	Pode ser forte (se consolidada e se existirem canais de disseminação)	Incerta (baseada na independência e no controlo)

Fonte: Chelimsky, E. (1997: 21)

2. A AVALIAÇÃO ENQUANTO PROCESSO DE APRENDIZAGEM ORGANIZACIONAL PARA AS ONG

> *"Muitas vezes, o motivo por detrás da avaliação é a prestação de contas aos financiadores, em vez da aprendizagem. As pressões para demonstrarem resultados podem levar as ONG a distanciarem-se do compromisso com ideias como o empowerment e a participação" (Kontinen, 2010).*

Como referido anteriormente, a avaliação pode cumprir diferentes propósitos (ver Tabela 1). Além das dimensões de prestação de contas e de desenvolvimento, a questão da aprendizagem organizacional, que emane do processo de avaliação em si, é essencial para as ONG. Contudo, a avaliação é ainda entendida como um processo secundário, um "fim de linha" de um projecto ou programa e não-prioritário ao quotidiano de gestão de projectos para a maior parte das ONG. Existem diversos factores que explicam a secundarização da avaliação na dinâmica organizacional, entre os quais se encontram a forte pressão sobre os recursos humanos e financeiros e a consequente priorização da execução de projectos, como demonstram vários estudos sobre o papel e a importância da avaliação no contexto das ONG (Forss et al, 2013; Laybourn, s/d).

Em Portugal, seria importante realizar um estudo-piloto sobre a relevância dada à avaliação para a aprendizagem organizacional no quotidiano das ONG, à semelhança de um estudo realizado pelo Departamento de Avaliação da Norad, a agência de Cooperação para o Desenvolvimento norueguesa, a seis organizações da sociedade civil norueguesas. O estudo (Forss et al, 2013) teve como objectivo mapear a função da avaliação nas ONG, avaliar a função da avaliação no que diz respeito à qualidade do que foi produzido e à forma como a informação é utilizada para aprendizagem e fazer recomendações sobre a melhor maneira de reforçar a função da avaliação no quotidiano organizacional e a partilha de conhecimento e aprendizagem (tanto a nível interno como externo). O estudo demonstra que a avaliação é utilizada em parte para gerar conhecimento, porém essa mesma aprendizagem ocorre dentro de "zonas de conforto" da organização, embora se verifique um aumento gradual de conhecimento. Entre as diversas recomendações, o estudo refere a necessidade de ligação da avaliação com outras funções da organização, nomeadamente fazer chegar a informação dos resultados às direcções das organizações; e estabelecer

orçamentos dedicados à avaliação, valorizando assim esta função no seio organizacional.

Outra breve análise, realizada no quadro da BOND, a organizações britânicas refere que "a pressão sobre as ONG para manter os custos operacionais baixos faz com que os orçamentos de M&A sejam muitas vezes espremidos" (Laybourn, s/d: 5). Os ciclos de financiamento a curto prazo são também citados no estudo como "contraproducentes" (*idem*) a uma avaliação dos impactos de determinado programa a longo prazo. Contudo, refere a autora, a culpa da subestimação dos recursos necessários para conduzir um processo de avaliação satisfatório recai tanto sobre os financiadores como das próprias ONG. Por um lado, as ONG entendem a avaliação requerida pelos financiadores como um "fardo" adicional, muitas vezes desproporcional à dimensão da ONG ou do financiamento concedido. Por outro lado, os financiadores consideram a avaliação pouco consequente para a cultura organizacional (Laybourn, s/d).

O valor concedido à avaliação em determinada organização é também medido pela utilização que esta faz desse processo para a aprendizagem e a aquisição de conhecimento a nível interno. Os resultados e as recomendações de uma avaliação podem, por exemplo, ser utilizados na definição de novos projectos ou na organização de seminários, *workshop*s e outros momentos de discussão e aprendizagem conjunta entre organizações parceiras.

2.1 Informação sobre os resultados da avaliação: Para quem? Como?

A devolução dos resultados a todas as partes interessadas da avaliação é ponto crucial em qualquer processo de conhecimento e aprendizagem. Existem várias questões que devem ser respondidas no momento de discussão e devolução dos resultados:

- Para que serve a informação recolhida?
- Quem precisa dessa informação?
- Quais os formatos mais adequados para os diferentes actores?

Na análise que realizou às ONG britânicas e na revisão de literatura neste domínio, Laybourn (s/d) refere que uma das questões mais "preo-

cupantes" em torno das avaliações ao trabalho das ONG prende-se com o facto de, muitas vezes, os resultados não serem partilhados e as recomendações não serem implementadas.

A aprendizagem e a aquisição de conhecimento verificam-se quando os processos de avaliação, bem como as recomendações daí resultantes, são comunicadas e divulgadas de forma eficaz a todas as partes envolvidas em determinado programa ou projecto. O envolvimento activo de todos, em todas as fases da avaliação, assegura a apropriação democrática de determinado processo bem como a sua utilidade e sustentabilidade a longo prazo. E é através de uma abordagem participada de avaliação, como a que analisámos anteriormente, aliada ao rigor científico necessário na recolha de determinada informação, que é posteriormente possível tornar útil a informação recolhida durante o processo.

O planeamento de uma estratégia de comunicação e de divulgação eficaz pressupõe uma análise aprofundada das características dos diversos *stakeholders* e públicos, dos objectivos de comunicar com estes diferentes actores, e quais as melhores formas de lhes comunicar. Como sublinha Stetson (2008), a estratégia de comunicação deve atravessar todas as fases do processo de avaliação, divulgando as recomendações e conclusões preliminares para a equipa e outros actores envolvidos directamente no projecto ou programa ao longo da sua execução, e disseminando posteriormente o relatório final para públicos mais alargados. A divulgação dos resultados finais não passa necessariamente apenas pela disseminação de um relatório, como explica Stetson (2008):

> *"Um relatório final é a forma mais importante para comunicar uma avaliação. Outros formatos a considerar incluem comunicações breves tais como brochuras ou newsletters, apresentações verbais em encontros, e formatos criativos como peças de teatro" (Stetson, 2008: viii)*

Toda e qualquer informação produzida sobre os resultados – preliminares ou finais – devem ser adaptados ao público a quem se destina. Os avaliadores e outras pessoas envolvidas no processo de avaliação precisam de compreender os diferentes actores individuais ou coletivos e como é que essa informação pode ser assimilada e contribuir para a aprendizagem. Devem portanto ser evitados relatórios demasiado extensos e com

estilo demasiado académico. A Tabela 2 esquematiza a forma como deve ser planeada a estratégia de comunicação, tendo em conta os vários níveis de interacção com a audiência:

Quadro 2. Formatos da informação e interacção com a audiência

Menos interactivo	Potencialmente interactivo	Muito interactivo
Comunicações escritas e relatórios de avaliação	Apresentações verbais	Sessões de trabalho
Notícias nos media	Informação exposta em certames (por exemplo, painéis ou cartazes)	Comunicação electrónica sincronizada
Publicação em sites	Peças de teatro	Discussões frente-a-frente

Fonte: Stenson (2008)

Stetson (2008) alerta-nos também para a importância de seguir determinados parâmetros éticos na hora de comunicar os resultados do processo de avaliação. É, por exemplo, crucial compreender os valores culturais e sociais de todos os participantes no processo, mais premente ainda quando se adopta uma abordagem participativa na recolha de dados no terreno, e assegurar que a informação disseminada tem uma linguagem apropriada às diferentes audiências. Uma prática simples, porém muitas vezes negligenciada, é a tradução da informação para as línguas locais, não se cingindo apenas à língua de trabalho da ONG promotora ou do financiador.

A estratégia de comunicação da avaliação tem ao seu dispor um conjunto alargado de abordagens e formatos que podem ser utilizados de acordo com as diferentes audiências:

- o relatório final é uma das ferramentas fundamentais e constitui um ponto de partida para a produção de outros materiais, pois permite ter uma visão geral da avaliação. Muitos financiadores facultam um relatório pré-formatado para elencar informação e, por isso, torna-se premente a complementaridade com outros suportes de informação;
- os relatórios intermédios ou de progresso, que são calendarizados de

acordo com as necessidades dos executantes do projecto, constituem um momento importante para tomar decisões a meio percurso e redefinir, caso seja necessário, o próprio modelo de avaliação que está a ser adoptado, bem como os indicadores que servem de guião à recolha de dados. Estes momentos revelam, por exemplos, que dados estão a ser recolhidos e quais estão a ser negligenciados, bem como as dinâmicas que estão a ocorrer no terreno e que podem estar à margem dos objectivos do programa ou projecto;

- as histórias de interesse humano, que documentam as experiências individuais, personificando as mudanças que estão a ocorrer no terreno, são uma forma muito eficaz de comunicar os resultados do projecto. Estas podem ser escritas, orais ou documentadas em filme, numa abordagem de storytelling;

- as comunicações breves, como as newsletters, boletins ou brochuras servem essencialmente para destacar de forma sucinta os resultados da avaliação, para um público muito alargado de pessoas, indo ao encontro também de indivíduos ou organizações potencialmente interessados neste tipo de informação. Estes instrumentos podem ser visualmente atractivos para a audiência, se se recorrer a um design arrojado, com informação mais esquematizada e evitando manchas de texto;

- os comunicados de imprensa e o contacto com os jornalistas é também essencial para a disseminação da informação. Antes de encetar este contacto com os media, que pressupõe uma maior difusão da nossa mensagem, é muito importante que a informação – recomendações e conclusões da avaliação – sejam previamente discutidas e compreendidas entre todos os actores envolvidos, para que ninguém seja surpreendido *a posteriori*;

- as reuniões para trocas de ideias iniciam com breves apresentações, seguidas de debate sobre as principais conclusões da avaliação. Estas reuniões podem ser internas à equipa de avaliação, envolver os vários actores envolvidos no projecto ou também as comunidades. Constituem momentos privilegiados para perceber como é que a informação é percepcionada e como cada grupo pode retirar lições do processo avaliativo e integrá-las na sua dinâmica organizacional;

- recorrendo a instrumentos mais criativos de apresentação da informação, a realização de pequenos filmes ou entrevistas em vídeo

são uma das soluções, nomeadamente para fazer chegar a informação a pessoas com baixo nível de iliteracia e que não têm assim acesso à informação escrita;

- as peças de teatro são também uma abordagem bastante eficaz de devolução dos resultados às comunidades. Através da expressão artística, encenam-se casos reais de como o programa ou projecto contribuiu para a mudança social ou para a melhoria das condições de vida das populações. No final da exibição, podem organizar-se grupos de discussão, moderados por um facilitador;

- a informação em posters ou cartazes de grandes dimensões, colocados em lugares públicos, ou em certames especializados são também uma forma de apresentação da informação. Estes podem ser acompanhados por uma apresentação oral, que guia a leitura da informação;

- as sessões de trabalho, que podem ser convocadas a qualquer momento do processo de avaliação (a meio percurso ou no final) constituem momentos ideias para trocas de ideias entre as diferentes partes envolvidas;

- por fim, um *website* pode agregar todos estes diferentes instrumentos, constituindo assim um repositório da informação. O website pode estar agregado à página do projecto em si ou das organizações promotoras.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

A revisão de literatura sobre o papel da avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento permite-nos concluir que se denota um abandono gradual de métodos altamente estruturados, sob epíteto do rigor científico, para abordagens mais flexíveis e participadas de avaliação, que privilegiam a apropriação dos processos, o empowerment dos diversos actores envolvidos, nomeadamente os de base, e a aprendizagem organizacional.

A discussão sobre a avaliação do Desenvolvimento deve, por isso, centrar-se no contributo destes processos para a produção de conhecimento e para a aprendizagem institucional, não menosprezando porém a validade e premência da dimensão de prestação de contas a todos os actores envol-

vidos num programa de Desenvolvimento – comunidades, beneficiários, organizações parceiras, e financiadores, entre outras instituições. Neste artigo dedicámos também algumas páginas à estratégia de comunicação e disseminação dos resultados da avaliação, pois consideramos que a devolução dos resultados a todos os *stakeholders* é crucial neste processo.

Em Portugal, seria premente realizar um estudo sobre o lugar concedido à avaliação na dinâmica interna das ONG. Das diversas leituras de estudos realizados noutros países europeus, emanam algumas recomendações que podem também ser aplicadas ao contexto português, embora careça de um diagnóstico profundo à realidade das ONGD portuguesas. Posto isto, consideramos que as ONG devem:

- adoptar uma política de avaliação clara e abrangente, que tenha e conta, em primeiro lugar, os contextos onde operam e adaptem as suas abordagens de avaliação à realidade em análise;
- partilhar com a equipa de trabalho os resultados da avaliação, de forma a aumentar a relevância da avaliação no contexto da organização;
- partilhar e discutir os resultados preliminares e finais da avaliação, com as diversas partes envolvidas no processo;
- orçamentar e prever custos de avaliação aquando da definição do orçamento geral do programa;
- ser explicitados os recursos humanos e financeiros disponíveis para alocar a processos de avaliação, muito embora seja reconhecida a forte pressão actual sobre estes recursos nas ONG;
- cooperar e envolver activamente os parceiros de implementação e beneficiários dos projectos ou programas no terreno;
- ter um forte compromisso com a adopção de uma abordagem participativa da avaliação;
- equacionar uma adopção equilibrada de indicadores qualitativos e quantitativos, que permitam avaliar de forma holística o contributo do programa ou projecto de Desenvolvimento em determinado contexto;
- planear uma estratégia de comunicação e disseminação dos resultados que acompanhe todo o processo de avaliação e que tenha em conta as diferentes audiências.

BIBLIOGRAFIA DE REFERÊNCIA

Bakewell, O. e Garbutt, A. (2005), *The use and abuse of the logical framework approach*, SEKA – Resultatredovisningsprojekt, Sida: Suécia, disponível em http://goo.gl/gdM4er [Acedido a 30/04/2014]

CAD/OCDE (s/d), *DAC Criteria for Evaluating Development Assistance*, disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/15/21/39119068.pdf [Acedido a 01/02/2014]

CGDev (2006), *When Will We Ever Learn? Improving livres through impact evaluation*, disponível em http://www.cgdev.org/content/publications/detail/7973 [Acedido a 04/04/2014]

Chelimsky, E. e Shadish, W. R. (1997a), *Evaluation for the 21st Century – a handbook*, Sage Publications

Chelimsky, E. (1997b), "The Coming Transformations in Evaluation", *in Evaluation for the 21st Century – a handbook*, (coord.) Chelimsky, E. e Shadish, W. R., Sage Publications, pp. 1-26

Christie, J. (2008), "Evaluation of Development Action – Why? of What? for Whom? The Challenges of Evaluation, as seen by some Canadian CSOs", in *Canadian Council for International Co-operation*, Novembro 2008, disponível em http://goo.gl/IXcet [Acedido a 30/04/2014]

CIVICUS (s/d), *Monitoring and Evaluation*, disponível em http://goo.gl/4dKAY [23/12/2013]

Estrella, M. e Gaventa, J. (1998), "Who counts reality? Participatory Monitoring and Evaluation: A Literature Review", *in IDS Working Paper 70*, IDS, disponível em http://www.ids.ac.uk/files/Wp70.pdf [Acedido a 02/02/2014]

Forss, K. et al (2013), *A Study of Monitoring and Evaluation in Six Norwegian Civil Society Organizations*, Norad: Evaluation Department, disponível em http://goo.gl/pO6GE2 [Acedido a 05/05/2014]

Kontinen, T. (2010), "Evaluation in NGO development cooperation: Room for communities of inquiry?", in Mosknes, H. e Melin, M., *Power to the people? (Con-)tested civil society in search of democracy*, Uppsala Centre for Sustainable Development, pp. 230-235

Laybourn, C. (s/d), *Evaluations of NGO International Development and*

Humanitarian Work, BOND e WaterAid, disponível em http://goo.gl/dRjmcS [Acedido a 25/02/2014]

Mansuri, G. e Rao, V. (2012), "Can Participation Be Induced? Some Evidence from Developing Countries", *in Policy Resarch Working Paper n.º 6139*, Banco Mundial, disponível em http://goo.gl/jE25V [Acedido a 02/02/2014]

Mebrahtu, E. (2012), "Perceptions and practices of monitoring and evaluation: international NGO experiences in Ethiopia", *in Development in Practice*, Vol. 12, N.º 3/4 (Aug. 2002), pp. 501-517 [Acedido a 02/02/2014]

OCDE (1991), *DAC Principles for Evaluation of Development Assistance*, disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/31/12/2755284.pdf [Acedido a 22/12/2013]

OCDE (2010 a), *Managing Joint Evaluations*, disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/16/60/46868375.pdf [Acedido a 21/12/2013]

OCDE (2010 b), *Evaluation in Development Agencies*, disponível em http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/free/4310171e.pdf [Acedido a 23/12/2013]

OCDE (2010), *Normas de Qualidade para a Avaliação do Desenvolvimento. Documentos de Referência e Linhas de Orientação do CAD*, disponível em http://www.oecd.org/dataoecd/24/0/45464406.pdf [Acedido a 23/12/2013]

Oliveira, A. F. (2011), "A Avaliação na Cooperação para o Desenvolvimento", in Boletim Melhor Cooperação, Melhor Desenvolvimento, Setembro/2011, ACEP

PNUD (2009), *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development*, disponívem em http://web.undp.org/evaluation/handbook/ [inglês, francês, espanhol, russo e árabe] [Acedido a 23/12/2013]

Porter, S. e Wet, J. (2009), "Who will guard the guardians? Amartya Sen's contribution to development evaluation", *in Development in Practic*e, Vol. 19, N.º 3, Maio de 2009

Proença, F. (2009), "Avaliando a Cooperação Descentralizada: pistas para um modelo com aplicação empírica" in Sangreman, C. (coord. 2009), *A Cooperação Descentralizada e as Dinâmicas de Mudança em Países Africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsA/ACEP, pp. 137-184

Sangreman (2009), *A Cooperação Descentralizada e as Dinâmicas de Mudança em Países Africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsA/ACEP

Sardan, J. P. O. (1990), "Para uma abordagem antropológica das ideologias e práticas de desenvolvimento", *in Revista Internacional de Estudos Africanos*, N.º 12 e 13, Janeiro-Dezembro 1990, pp. 189-198

Sardan, J. P. O. (2008), "Peasant logics and development project logics", *in Sociologia Ruralis*, Vol. 28, N.º 2-3, Agosto 1988

Stetson, V. (2008), *Communicating and Reporting on an Evaluation – Guidelines and Tools*, Catholic Relief Services, disponível em http://goo.gl/YwFVAu [Acedido a 05/06/2014]

REFERÊNCIAS ELECTRÓNICAS

3ie: International Initiative for Impact Evaluation
http://www.3ieimpact.org

Better Evaluation
http://betterevaluation.org/

CAD/OCDE [em "Evaluation of development programes"]
http://www.oecd.org/dac/evaluationofdevelopmentprogrammes

Camões, Instituto da Cooperação e da Língua [em "Avaliação e Auditoria Interna"]
http://www.instituto-camoes.pt

Center for Global Development [em "The Evaluation Gap Working Group"]
http://www.cgdev.org

CAPÍTULO II

AS FUNDAÇÕES E A COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

por Jessica Santos

1. INTRODUÇÃO

Na última década, temos assistido a um aumento do grau de complexidade que caracteriza todo o sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), principalmente pela proliferação do número de doadores privados ou não estatais, através da participação crescente de ONGD, fundações filantrópicas privadas, fundos globais e outras entidades. Enquanto o apoio das agências oficiais de ajuda se encontra sob pressão, em grande parte devido à crise financeira internacional, estes novos actores tem-se destacado por trazerem novas ideias, valores, prioridades e formas de cooperação, para além de contributos financeiros substanciais.

Nesta nova reconfiguração da arquitectura mundial da ajuda, os doadores privados filantrópicos têm desempenhado um papel cada vez mais importante no sistema internacional de desenvolvimento através dos seguintes mecanismos: agindo como operadores directos em parceria com os governos e/ou como financiadores e parceiros das ONGD e da sociedade civil. O surgimento desta forma de Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento (CDD) trouxe um conjunto de expectativas positivas quanto à possibilidade de introduzir impactos qualitativos na CID, mas também desafios na promoção da agenda internacional para a eficácia da

ajuda e na definição de um modelo específico de avaliação.

Desta forma, pretende-se neste texto fazer uma introdução ao papel dos actores não estatais na CID. Iremos começar por uma identificação das suas principais categorias, centrando-nos principalmente nas Fundações, tendo em conta as suas características, prioridades e mecanismos de actuação. Aqui encontraremos as principais vantagens e desafios do trabalho das fundações na promoção do desenvolvimento internacional. Por último, faremos uma análise da actividade destes novos actores na cooperação portuguesa.

2. AS FUNDAÇÕES NA CID: CARACTERÍSTICAS, VANTAGENS E DESAFIOS

Para além dos tradicionais actores estatais, temos assistido, nos últimos anos, a uma proliferação de actores não estatais na CID. Estes podem ser (Grimm et al, 2009; Sangreman, 2009; Lundsgaarde, 2010):

a) Organizações da sociedade civil, desde as organizações não-governamentais para o desenvolvimento, quer tenham o estatuto de fundação, cooperativa ou associação, organizações confessionais, grupos desportivos e recreativos, grupos de amigos, associações de imigrantes;

b) Ministérios, Assembleia da República, Tribunais e órgãos da Administração local e regional, quando têm actividade de Cooperação com orçamentos próprios e com acções, projectos e programas específicos da sua área de competência;

c) Entidades públicas autónomas, institutos públicos integrados na administração indirecta do Estado, estabelecimentos de ensino, universidades, institutos e politécnicos;

d) Fundações filantrópicas privadas;

e) Actividades filantrópicas das empresas ou, por outras palavras, Responsabilidade Social das Empresas (RSE);

f) Fundos globais (por exemplo, Fundo Global de Combate ao HIV/SIDA, Tuberculose e Malária).

Neste trabalho iremos centrar-nos na análise do trabalho das fundações filantrópicas privadas, doravante designadas por fundações ou fundações privadas, devido à recente atenção despertada pelo seu importante e crescente envolvimento financeiro em actividades de apoio ao desenvolvimento global[1]. Os critérios para definir uma fundação dependem geralmente dos regulamentos nacionais a que as organizações individuais estão sujeitas, podendo ser identificadas pelas seguintes características:

a) não estão ligadas ao sector público, ou seja, são não-governamentais;

b) têm fundadores com intenções filantrópicas ou com preocupações socais, por exemplo, indivíduos, famílias, empresas, comunidades, grupos de interesse ou associações;

c) não têm fins lucrativos;

d) os seus recursos provêm tanto de doações privadas, ou seja, são autofinanciadas, como de proveitos de activos próprios ou de apoios públicos;

e) estatuto de utilidade pública, tanto como financiadores de outras organizações, ou directamente operacionais, implementando os seus próprios projectos em colaboração ou em parceria com outras organizações;

f) são monitorizados por um conselho de supervisão independente;

g) têm intenções de caridade ou filantrópicas, promovem actividades sociais, educativas, beneficência, religiosas e outras que servem o bem-estar comum.

A principal característica que distingue uma fundação privada de uma agência oficial é a sua independência financeira e uma gestão dos recursos humanos dinâmica orientada para os objectivos que prosseguem, o que lhes permite uma maior autonomia no processo de decisão, uma maior liberdade em assumir riscos, uma maior flexibilidade em relação aos programas e compromissos de longo-prazo que podem assumir, considerados mais eficazes para o desenvolvimento. Esta independência advém da sua natureza filantrópica que, não estando sujeitos à pressão por parte dos contribuintes relativamente às decisões de financiamento, lhes confere uma vantagem quando comparadas com os actores públicos tradicionais (OCDE, 2003; Grimm et al, 2009; Lundsgaarde, 2010).

1 Aprofundado no ponto 3

As origens da filantropia são muito antigas e o seu conceito pressupõe, em termos gerais, a existência de três diferentes tipos de transferência de dinheiro: de indivíduos, fundações e empresas. Os motivos estão tradicionalmente ligados, em primeiro lugar, às origens religiosas e concentram-se no alívio do sofrimento dos pobres e oferta de hospitalidade aos estrangeiros e, em segundo lugar, à beneficência, que se traduz no apoio às artes e aprendizagens, no fornecimento de instalações e oportunidades ao público em geral (OCDE, 2003). Apesar das contribuições dos doadores privados para os países em desenvolvimento serem um fenómeno mais recente, os motivos continuam os mesmos, quer sejam realizadas através de Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD) ou Fundações. Enquanto as primeiras se focam, de um modo geral, em actividades que contribuem para o bem-estar e alívio do sofrimento das pessoas ou populações, as segundas traçam objectivos de desenvolvimento a longo-prazo ou trabalham nas causas subjacentes da privação/pobreza.

De facto, tradicionalmente, as fundações estabelecem fortes laços com as comunidades e localidades onde as empresas ou os indivíduos que as criaram desenvolveram as suas actividades e criaram riqueza. Esta ligação moldou as características da actividade das fundações, focando-se especialmente no apoio a actividades de nível local, regional ou nacional e em menor escala ao desenvolvimento internacional. Esta é outra das características que as distinguem dos doadores estatais tradicionais, o seu modelo de cooperação mais descentralizado, uma vez que grande parte do dinheiro que investem no desenvolvimento internacional é canalizado através de parcerias com ONGD, que levam a cabo os projectos que estas financiam. Este recurso às organizações da sociedade civil pode ser visto como uma forma de acção de CDD, com objectivo de criar uma maior proximidade às necessidades e iniciativas das populações e uma forma de contribuir para o reforço da sociedade civil e a mobilização desses agentes descentralizados da comunidade nos países em desenvolvimento em prol destes objectivos, que os canais mais centralizados de canalização de recursos dificilmente conseguem atingir (Grimm et al, 2009; Sangreman, 2009).

No entanto, os críticos defendem que esta dispersão descentralizada de recursos põe em causa a agenda internacional da eficácia da ajuda que tem colocado a ênfase crescente no alinhamento das acções com as estratégias nacionais de desenvolvimento de forma a alcançar uma maior harmonização ou coordenação das acções entre os doadores, para que sejam colectivamente mais eficazes. Se à enorme quantidade de doadores oficiais e agências, juntarmos um universo crescente doadores privados

ou não estatais, ONGD, fundações filantrópicas privadas, fundos globais e outras entidades a trabalharem nos países beneficiários, a dimensão das transacções da ajuda aumenta consideravelmente, assim como aumenta o risco de duplicação de actividades entre os diferentes doadores, oferecendo serviços idênticos e descoordenados. A competição entre doadores para financiarem determinados programas e projectos cria um sistema paralelo de estruturas e processos, um "exército" de administradores, consultores e especialistas com o objectivo de vigiar um conjunto semelhante de projectos e programas, para assim criar, gerir, monitorizar e avaliar os seus próprios projectos. Por sua vez, os países beneficiários têm de despender tempo e recursos humanos escassos para interagirem com todos estes doadores e implementarem os projectos. Muitas vezes, os projectos são implementados directamente por unidades de implementação das agências doadoras de forma independente, fora do sistema formal de planeamento nacional (Riddell, 2007: 367).

Esta fragmentação de recursos, métodos e procedimentos, bem como a sua independência financeira em relação à aplicação dos seus fundos, limita a possibilidade de realizar a recolha de dados sobre os custos e impactos das suas actividades. De facto, encontrar dados comparativos e fiáveis sobre as fundações e o seu envolvimento na cooperação para o desenvolvimento não é uma tarefa fácil por três razões. Primeiro, contrariamente à percepção que temos, a maioria das fundações (estejam ou não ligadas à cooperação para o desenvolvimento) são bastante pequenas. Devido ao seu tamanho, muitas fundações têm capacidades limitadas para realizar relatórios financeiros. Em segundo lugar, a falta de informação sobre o papel, volume, âmbito e características da filantropia privada global, deve-se, igualmente, à utilização de diferentes definições para o conceito de fundação (dadas as diferenças culturais e legais, em alguns casos podem ser incluídas as fundações financiadas pelos governos), às suas complexas estruturas de financiamento e às suas configurações operacionais, com diferentes requisitos legais e fiscais, dependendo do contexto económico em que estão inseridas. Por último, na maioria dos países não existe um registo central das fundações e estas têm obrigações limitadas para a divulgação de dados financeiros. Isto é verdade para muitos dos países europeus. Nos EUA, existe uma categorização das organizações no código de IRS que lhes confere algumas isenções de impostos, mas em todo os caso têm a obrigação de apresentar as suas declarações anuais.

Apesar do desafio, muitas organizações têm tentado fazer o registo das doações das fundações, mas infelizmente nenhuma consegue traçar um

quadro completo, diferindo no método e na cobertura dos dados. As mais importantes são o CAD-OCDE[2], o *Foundation Center*[3] (EUA), o *European Foundation Centre*[4] (EFC) e o *Hudson Institute*[5] (EUA). Esta situação poderá ser colmatada, a nível europeu, com o trabalho conjunto da União Europeia (UE) e do EFC na promoção de relatórios financeiros mais abrangentes sobre as organizações sobre sua jurisdição e na monitorização das suas acções e dos seus Estados-membros para que sejam mais coordenadas na prossecução dos objectivos de desenvolvimento mundiais (UN, 2012).

O aumento do interesse pelo papel das fundações no desenvolvimento está ligado à crescente atenção por parte dos doadores e governos dos países receptores da contribuição do sector privado para o desenvolvimento. O Consenso de Monterrey (2002) e a Declaração de Doha sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (2008) sublinham a necessidade de aumentar a mobilização de recursos privados de fontes internacionais para enfrentar os desafios do desenvolvimento. Embora não sejam vistos como substitutos para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), a contribuição do sector privado traz recursos adicionais aos esforços globais de desenvolvimento, dadas as actuais restrições orçamentais de alguns doadores membros do CAD-OCDE. Como as fundações privadas não fazem parte desse grupo de membros, a comunidade do CAD-OCDE tem tentado incluí-las na Parceria Global para o Desenvolvimento como uma forma de melhorar a eficácia da ajuda. No entanto, subsiste a incerteza sobre a compatibilidade das doações das fundações com os princípios de eficácia da ajuda definidos na Declaração de Paris e com as acções da Agenda de Acra para a sua concretização, entre as quais a definição de estratégias

2 Analisa os fluxos de todas as agências privadas, reportados pelos seus membros numa base regular. No entanto, as suas estatísticas são, por vezes, incompletas ou mesmo inexistentes porque são baseadas em relatórios voluntários ou em pesquisas desactualizadas de todas as organizações não-governamentais.

3 Tem uma base de dados acessível online que inclui 76.545 fundações e 2.733 fundações corporativas, representando cerca de metade de todas as doações das fundações americanas. Devido às obrigações a que as fundações americanas estão sujeitas de apresentação de relatórios financeiros, esta base de dados é um recurso bastante sólido. Não existe nenhuma base comparável para as fundações europeias.

4 Criado em 1989, o Centro Europeu de Fundações (European Foundation Centre) é uma associação internacional cujos membros são fundações e empresas financiadoras. Em 23 anos, a associação passou dos seus 7 membros fundadores para 231.

5 Publica anualmente, desde 2006, através do *Center for Global Prosperity*, o *Index of Global Philanthropy and Remittances* que tem como objectivo determinar o nível de fluxos privados canalizados para a ajuda, com uma ênfase inicial nas doações das fundações privadas americanas, mas passou também a incluir dados de fundações de outros 13 países desenvolvidos.

que permitam a apropriação por parte dos países receptores das suas próprias políticas de desenvolvimento, alinhamento com as prioridades dos receptores, melhorar a coordenação entre os doadores e prestar contas dos resultados.

Dado o igualmente crescente interesse académico pelo papel das fundações na cooperação, têm sido realizadas algumas publicações e diversos encontros sobre a temática. A Iniciativa Bellagio é um exemplo. Promovida pela Fundação Rockefeller, juntamente com o Institute of Development Studies e especialistas da Resource Alliance, este encontro de alto-nível contou com a presença de diversos políticos, académicos, líderes de opinião, empreendedores sociais, activistas, grupos indígenas e doadores de mais de 30 países. No relatório final do encontro, Human Wellbeing in the 21st Century: Meeting Challenges, Seizing Opportunities, são evidenciadas necessidades de uma maior inclusão, ligação e maiores níveis de transparência e prestação de contas por parte das organizações filantrópicas e agências de desenvolvimento de forma a reconstruir a confiança com as comunidades. Se isso não for feito, adverte o relatório, será impossível promover o bem-estar humano e enfrentar os desafios de desenvolvimento em todo o mundo (IDS, 2012)

Oito anos após a publicação do principal estudo existente sobre as fundações privadas e a cooperação para o desenvolvimento[6], a OCDE decidiu criar em outubro de 2012 uma rede global de fundações dedicadas ao desenvolvimento, a Global Network of Foundations Working for Development (netFWD). Constituída no Centro de Desenvolvimento da OCDE, surge como um reconhecimento do crescente envolvimento das fundações no desenvolvimento e em resposta à procura por parte de uma série de fundações de uma plataforma dedicada a contribuir com lições sobre o desenvolvimento e que também aumentem a eficácia e o impacto dos seus esforços enquanto se envolvem num diálogo reforçado entre diversos stakeholders, incluindo representantes do sector público, privado e sociedade civil (OCDE, 2012).

6 OCDE (2003), *Philanthropic Foundations and Development Cooperation*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development.

3. VISÃO GLOBAL DO VOLUME DOS COMPROMISSOS

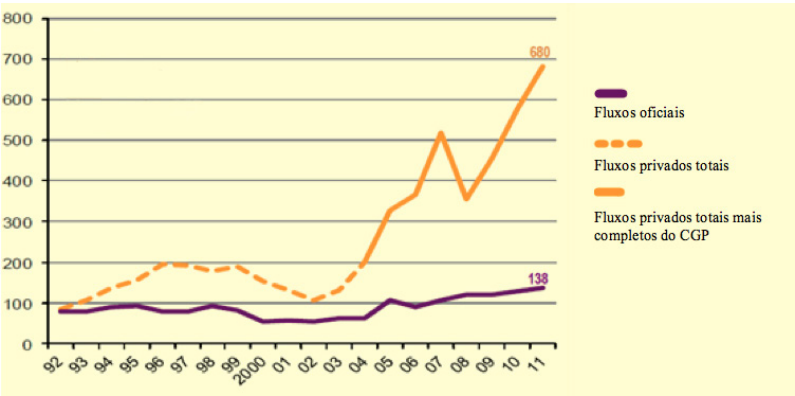
Como já tivemos oportunidade de mencionar, encontrar dados sistemáticos sobre o envolvimento das fundações no mundo em desenvolvimento não é fácil.

A literatura sugere que a maior parte do dinheiro das fundações privadas é canalizado através das ONGD, em preferência ao financiamento directo aos orçamentos dos governos ou das agências multilaterais. No entanto, não existe informação detalhada da quantidade de dinheiro fornecido, para quê, de quem ou através de quem. É portanto clara a necessidade de mais pesquisa nesta área e mais análises comparativas do nível de financiamento dos doadores filantrópicos privados e fundações.

Através da publicação anual do Center for Global Prosperity (CGP), o Index of Global Philanthropy and Remittances, é possível fazer-se uma análise de todos os fluxos financeiros canalizados pelos países desenvolvidos e pelos países emergentes para os países em desenvolvimento. O crescente envolvimento de países como o Brasil, a China, a Índia e a África do Sul em filantropia, investimento privado e ajuda ao desenvolvimento internacional levou também a própria OCDE a considerar estes fluxos nas suas estatísticas a partir de 2011. Em 2011, estima-se que a APD concedida por estes países foi de aproximadamente 3,7 mil milhões de dólares. Embora se mantenha o debate sobre a sua correcta contabilização, já que estes países não obedecem à definição formal de APD estabelecida pela OCDE.

De um modo geral, os fluxos financeiros privados – investimento privado, filantropia e remessas de emigrantes – dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento são superiores aos fluxos oficiais. Em 2011, os fluxos privados (577 mil milhões de dólares) foram quatro vezes superiores aos fluxos oficiais, mantendo-se estáveis desde 2010. Contrariamente ao que era feito há 40 anos atrás, hoje em dia mais de 80% do compromisso económico total dos países do CAD para com os países em desenvolvimento é feito através de fluxos financeiros privados (ou investimentos).

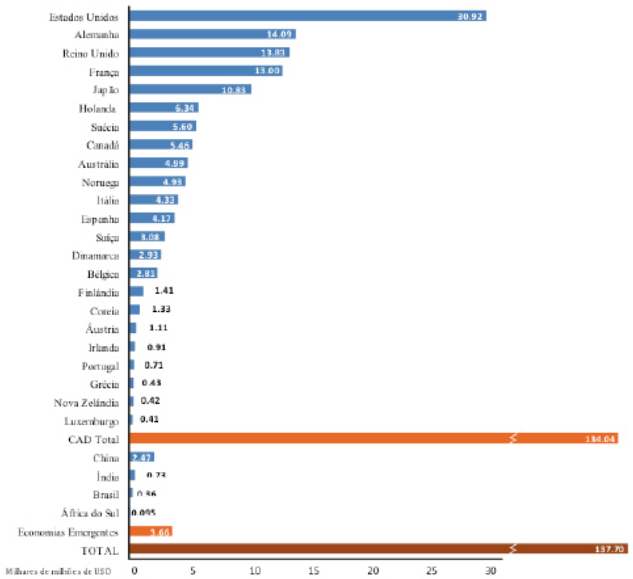
Gráfico 1 – Fluxos oficiais e Fluxos privados totais – Filantropia, remessas e investimento – dos países doadores para os países em desenvolvimento, 1991-2011 (Milhares de milhões de USD)



Fonte: *Center for Global Prosperity* 2013: 25

Em 2011, a APD concedida pelos membros do CAD foi de 134 mil milhões de dólares, representando uma quebra de 2,3% relativamente a 2010. Enquanto a APD geral se manteve relativamente estável, alguns países europeus como por exemplo Espanha, Portugal ou Grécia, que atravessam um período de crise económica, diminuíram significativamente os seus fluxos de ajuda. Contudo, esses cortes foram compensados com o aumento de fluxos de ajuda de outros países do CAD, tal como a Itália, a Suécia e a Suíça. Tal como em anos anteriores, os maiores doadores em volume de ajuda concedida foram os EUA, a Alemanha, o Reino Unido, a França e o Japão, representando 62% dos fluxos totais de APD.

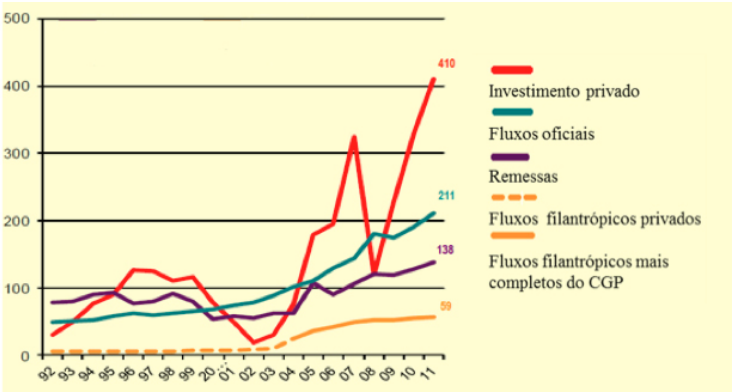
Gráfico 2 – APD líquida em milhares de milhões de USD, 2011



Fonte: *Center for Global Prosperity* 2013: 258

Se considerarmos apenas os fluxos filantrópicos, estes são bastante inferiores quando comparados com os fluxos oficiais de ajuda ao desenvolvimento das agências multilaterais e dos países doadores. Em 2011, os fluxos filantrópicos de todos os dadores, membros do CAD e das quatro economias emergentes, foram de 59 mil milhões de dólares. Deste valor, 366 milhões de dólares tiveram origem nos países emergentes.

Gráfico 3 – Fluxos oficiais, filantrópicos, investimento privado e remessas dos países doadores para os países em desenvolvimento, 1991-2011 (Milhares de milhões de USD)



Fonte: *Center for Global Prosperity* 2013: 25

Apesar do aumento das actividades filantrópicas a nível mundial, a verdade é que ainda se mantém o grande desafio de conseguir contabilizar o seu valor total. O CGP é pioneiro nesta tentativa, tornando-se visível na diferença de valor apresentado pela OCDE (31,6 mil milhões de dólares) e o valor apurado por esse Cento (59 mil milhões de dólares) como total dos fluxos filantrópicos em 2011. Para isso desenvolveu um conjunto de parcerias a nível global e melhorou a contabilização das doações privadas de 13 países desenvolvidos para além dos Estados Unidos: Dinamarca, Finlândia, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça e Reino Unido.

Como podemos verificar, todos os países doadores canalizam mais fluxos financeiros para os países em desenvolvimento através de actores privados do que através da ajuda pública. Esta situação reflecte a diversidade de uma nova realidade do desenvolvimento internacional, onde organizações com fins lucrativos e não lucrativos, igrejas, universidades, famílias e indivíduos de países desenvolvidos e de economias emergentes podem e estão a contribuir para a ajuda e desenvolvimento internacional. A partilha de dados e boas práticas neste sector poderá ser uma forma de contribuir para o aumento e eficácia destes fluxos, bem como uma maior contribuição da sociedade civil no processo de desenvolvimento (CGP, 2013).

Fundações no Reino Unido

No Reino Unido (RU) não há nenhuma norma jurídica específica que defina a constituição de uma fundação. É normal utilizar-se a palavra "fundação" ou "trust" como sinónimos em contexto de caridade. Todas as fundações de caridade são "trusts", ou seja, são geridas por administradores. As suas verbas advêm da doação de terras ou de capital investido. Estima-se que existam cerca de 8.800 fundações e "trusts" no RU, contribuindo com doações de cerca de 292 milhões de libras em 2009-2010 (357 milhões de euros), menos de metade da ajuda oficial concedida pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) (Pharoah e Bryant, 2012: 18; Pratt et all, 2012: 6).

A maioria das fundações britânicas desempenham a sua actividade apenas como doadoras, não se envolvendo em quaisquer actividades operacionais, quer seja a prestação de serviços ou o apoio directo aos beneficiários, sendo também menos propensas a trabalhar com outros doadores. Grande parte dos seus fundos são canalizados para ONGD e organizações da sociedade civil.

As 10 maiores fundações do RU que mais contribuem para o desenvolvimento internacional são:

1. The Wellcome Trust (59 milhões de libras, 2009–10)

2. Comic Relief (41,08 milhões de libras, 2009–10)

3. The Children's Investment Fund Foundation UK (22 milhões de libras, 2009–10)

4. The Big Lottery Fund (14,4 milhões de libras, 2009–10)

5. Absolute Return for Kids (10,05 milhões de libras, 2009–10)

6. Sigrid Rausing Trust (9,12 milhões de libras, 2009)

7. Sainsbury Family Charitable Trusts (7,39 milhões de libras, 2009–10)

8. Khodorkovsky Foundation (1,71 milhões de libras, 2009)

9. Shell Foundation (6,21 milhões de libras, 2009)

10. Elton John AIDS Foundation UK (5,5 milhões de libras, 2009)

Em 2009-10, as doações concedidas a causas relacionadas com o de-

senvolvimento internacional representaram 13% do total concedido pelas fundações para a área da caridade e 9% do total concedido por todas as fundações do Reino Unido.

Entre as principais regiões de destino dos fundos estão: África (37%), em particular a África Oriental, e a Ásia (23%), ambas por razões de laços históricos do passado. Quanto aos sectores, a maior parte dos fundos destina-se a projectos que proporcionem melhorias nos cuidados de saúde e educação formal, saúde pública em geral e local, e sistemas de criação de rendimento que sejam localmente controlados para capacitar as pessoas a combater a pobreza pelos seus próprios recursos (*idem*, p. 23-25; *idem*, p. 6).

Fundações na Europa

A actividade filantrópica na Europa cresceu bastante nos últimos 20 anos, muito devido à reforma da lei que regula as fundações em muitos países da UE, o que tornou a criação de fundações bastante atractivo do ponto de vista fiscal. Muitas empresas criaram também fundações para levarem a cabo as suas actividades de Responsabilidade Social Empresarial (RSE). A inexistência de um sistema comum de relatório e as suas diferenças em termos de estatuto leal e de estrutura tornam difícil a tarefa de recolha de dados e de comparação entre as fundações em toda a Europa. A criação de um Estatuto da Fundação Europeia, proposto pela Comissão Europeia, tem como objectivo facilitar o apoio das fundações às causas de utilidade pública em toda a UE. A proposta pretende criar uma forma jurídica europeia única – a "Fundação Europeia" (FE) – que seria essencialmente a mesma em todos os Estados-Membros e coexistiria em paralelo com as fundações nacionais. A aquisição do estatuto de Fundação Europeia far-se-ia a título inteiramente voluntário.

Estima-se que existam mais de 300.000 fundações no conjunto de países da União Europeia. No entanto, este valor inclui todo o tipo de fundações - familiares, empresarias, apoiadas pela comunidade ou pelo Estado, etc. Quando nos cingimos a fundações privadas com utilidade pública, o valor varia entre as 95.000 e as 110.000, com activos financeiros na ordem dos 1.000 mil milhões de euros e desembolsos de 153 mil milhões de euros (Johnson, 2011). A maioria destas organizações são operacionais, ou seja, realiza os seus próprios projectos filantrópicos empregando grandes equipas para o fazer. Os maiores activos financeiros das fundações europeias estão concentrados em Itália (85 mil milhões de euros), Alemanha (70

mil milhões de euros), Suíça (61 mil milhões de euros) e Suécia (48,9 mil milhões de euros). As fundações europeias que mais fundos despenderam em 2008-09 foram:

1. Wellcome Trust (Reino Unido): 949 milhões de euros (2008-09)

2. Atlantic Philanthropies (Irlanda): 588 milhões de euros (2008)

3. La Caixa Foundation (Espanha): 550 milhões de euros (2008)

4. Aga Khan Development Network (Suiça): 450 milhões de euros (2008)

5. Fondazione Monte dei Paschi di Siena (Itália): 387,6 milhões de euros (2008)

6. Fundacion Caja Madrid e Obra Social Caja Madrid (Espanha): 278 milhões de euros (2008)

7. Fundacion Jimenez Diaz (Espanha): 246,2 milhões de euros (2009)

8. Compagnia di San Paolo (Itália): 170,9 milhões de euros (2009)

9. Volkswagen Stiftung (Alemanha): 116,4 milhões de euros (2009)

10. Fundação Calouste Gulbenkian (Portugal): 115,2 milhões de euros (2008)

No entanto, segundo uma estimativa realizada pela EFC, o total das doações das fundações europeias para o desenvolvimento internacional foram de 607 milhões de dólares (cerca de 450 milhões de euros) em 2005. A maioria dos fundos destinou-se a actividades e programas na área da saúde e educação tendo como destino 126 países, dos quais apenas 29 eram considerados países menos desenvolvidos. O facto de não existir uma rigorosa base de dados comparativos torna muito difícil definir o montante total e os sectores de financiamento das fundações europeias para os países em desenvolvimento. Segundo a EFC, a maioria das fundações europeias focam-se no financiamento de projectos ou organizações locais ou nacionais, privilegiando acções ou organizações localizadas em países da África Oriental e Austral.

Fundações nos EUA

Em 2011 existiam 81.777 fundações nos EUA, sendo 90% classificadas como independentes, onde se incluem as maiores fundações americanas, principalmente constituídas por doadores individuais ou por famílias. A grande maioria destas fundações são *grantmaking*, ou seja, a sua actividade principal é a doação para fins específicos. As fundações americanas concentram as suas doações sobretudo nas comunidades onde estão localizadas ou em actividades de âmbito regional ou nacional. Dos 24,5 mil milhões de dólares de doações provenientes de fundações durante 2011, quase 73% desse valor destinou-se a actividades nacionais. Ao mesmo tempo, as grandes fundações nacionais, bem como algumas menores, fazem doações internacionais no valor total de 6,7 mil milhões de dólares. Em 2011, mais de 70% desse valor ficou concentrado nos sectores da saúde e da ajuda internacional. Estima-se que dois terços do total das doações vão directamente para o apoio a programas internacionais da responsabilidade de organizações sediadas nos Estados Unidos e as restantes sejam concedidas a organizações locais ou de outros países, maioritariamente da Europa Ocidental.

Entre as 10 maiores fundações americanas em doações internacionais estão:

1. Bill and Melinda Gates Foundation (3,9 mil milhões de dólares, 2011)

2. Ford Foundation (189 milhões de dólares, 2011)

3. Susan Thompson Buffett Foundation (167 milhões de dólares, 2011)

4. David and Lucile Packard Foundation (115 milhões de dólares, 2011)

5. Bloomberg Family Foundation (104 milhões de dólares, 2011)

6. Gordon and Betty Moore Foundation (100 milhões de dólares, 2011)

7. William and Flora Hewlett Foundation (98 milhões de dólares, 2011)

8. Rockefeller Foundation (97 milhões de dólares, 2011)

9. John D. and Catherine T. MacArthur Foundation (89 milhões de dólares, 2011)

10. Carnegie Corporation of New York (63 milhões de dólares, 2011)

A Fundação Bill and Melinda Gates é desde 2004 o maior financiador internacional, concentrando mais de 30% das suas doações em programas e projectos no sector da saúde (Foundation Center: 2013).

4. PRIORIDADES DE FINANCIAMENTO DAS FUNDAÇÕES

As fundações são, geralmente, mais especializadas na sua área de acção do que as agências bilaterais, mas menos especializadas do que as Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD). Isto traduz-se nas suas características organizacionais como o seu tamanho, objectivos e interesses dos seus benfeitores. Apesar dos poucos dados existentes sobre as actividades internacionais das fundações, é possível fazer algumas generalizações sobre as áreas prioritárias da sua acção:

a) Saúde;

b) Educação;

c) Sociedade civil;

d) Boa governação;

e) Agricultura.

Segundo Marten (2008) e Grimm et al (2009), o investimento das fundações na área da saúde têm-se destinado essencialmente à prevenção e tratamento da malária, tuberculose e HIV/Sida. Na educação, as fundações têm privilegiado a concessão de bolsas de estudo para acesso ao ensino superior, destinadas a estudantes dos países em desenvolvimento. Os investimentos das fundações na promoção da democracia estão normalmente direccionados para o fortalecimento da capacidade das organizações da sociedade civil em tornar os governos mais responsáveis e exigir mudanças políticas. O sector da agricultura ilustra bem o contributo das fundações para o desenvolvimento global através de financiamentos de larga escala, de risco e de longo-prazo, possuindo igualmente uma forte componente de investigação. É exemplo disso a investigação financiada pela Fundação Rockefeller e Ford que levaram ao aumento da produção agrícola em todo o mundo no final dos anos 60, a chamada "Green Revo-

lution" (OCDE, 2003, Grimm et al, 2009, Lundsgaarde, 2010). Em 2006, através de uma parceria entre a Fundação Rockefeller e a Fundação Bill and Melinda Gates, foi fundada a Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA)[7], cuja missão é catalisar parcerias públicas e privadas de forma a concentrar investimentos nas regiões celeiro de quatro países -Gana, Mali, Moçambique e Tanzânia –, de forma a aumentar a produtividade agrícola no continente nas próximas décadas.

Quanto à distribuição geográfica da filantropia global para o desenvolvimento, as prioridades são os países da África Subsariana, assim como as economias emergentes - Brasil, China, Índia e África do Sul. As principais razões para esta tendência podem estar relacionadas com a grande familiaridade com a estrutura organizacional desses países ou na facilidade de identificação de organizações parceiras quando comparados com a realidade dos países menos desenvolvidos.

5. MECANISMOS DE ACTUAÇÃO DAS FUNDAÇÕES

Embora algumas fundações já tenham escritórios nos países receptores para um melhor acompanhamento da implementação dos seus programas e projectos, outras precisam de estabelecer relações de intermediação com organizações parceiras que colmatem a sua falta de conhecimento do terreno e as suas estruturas organizacionais pouco profissionalizadas em actividades operacionais. Estas características das fundações podem contribuir para uma orientação direccionada para a concessão de fundos que não corresponde às necessidades locais, como para a redução da capacidade de monitorizar as actividades financiadas e de as coordenar com os governos dos países parceiros e outros doadores. Desta forma, o nível de capacidade de resposta das fundações às necessidades articuladas pelos *stakeholders* nos países em desenvolvimento deve fornecer uma medida da sua legitimidade no avanço de prioridades em nome do interesse público (Lundsgaarde 2010 e 2011).

Existem algumas características e abordagens que são comuns entre os doadores filantrópicos privados e que os torna diferentes das ONGD quando aplicadas ao desenvolvimento internacional. Muitas fundações filantrópicas aplicam uma abordagem de "negócio" ao seu trabalho em prol

7 Mais informações em http://www.agra-alliance.org/

do desenvolvimento internacional, que estimula a aplicação das técnicas e princípios da gestão ao sector não-lucrativo. Esta abordagem, denominada de filantrocapitalismo, refere-se a uma forma de actuar para o desenvolvimento internacional mais eficiente, eficaz, com metas de desempenho e retornos dos investimentos, incluindo retornos sociais. Existem seis aspectos desta abordagem que realçam as suas vantagens e as suas limitações: resolução de problemas; inovação e assunção de risco; gestão das estruturas organizacionais; mobilização da atenção dos media para definir a agenda; medição de resultados e gestão de recursos; prestação de contas e transparência.

Resolução de problemas

De um modo geral, o trabalho das fundações é apolítico e orientado para a resolução de problemas, seleccionando programas e projectos com base nas necessidades e tendo como parceiros preferenciais as organizações da sociedade civil ou do sector privado dos países beneficiários, de forma a aplicar as soluções mais adequadas para o problema. No caso das pequenas fundações, as suas limitações orçamentais conferem-lhe esferas de actuação mais restritas levando-as a optar por nichos ou pela especialização numa área específica e a colaborar com entidades semelhantes para ganharem expressão. Contudo, segundo a crítica, a preferência por soluções de carácter mais técnico e vertical, fornecendo equipamento ou tecnologia, por exemplo vacinação, novos sistemas de abastecimento água ou mosquiteiros, significa que as fundações falham no reconhecimento dos entraves políticos e estruturais para o desenvolvimento. Assim, ao ignorarem as políticas públicas acerca dos sectores onde actuam, as fundações criam estruturas paralelas ou processos que enfraquecem a eficácia das estruturas nacionais existentes, levando à duplicação e ameaçando a apropriação local pelo processo de desenvolvimento. O trabalho com os governos dos países em desenvolvimento e a promoção da sua capacidade é uma tarefa crucial para o desenvolvimento. Esta forma de actuação das fundações choca com o trabalho desenvolvimento ao longo de vários anos pelas ONGD para uma abordagem mais participativa e socialmente incorporada para o desenvolvimento, marcado pela capacitação, apropriação e sustentabilidade. A concentração descoordenada na resolução dos problemas em vez de no desenvolvimento holístico não promove a transformação social necessária para a resolução das causas subjacentes aos problemas que as fundações tentam resolver, tratam apenas dos seus sintomas (Marten e Witte, 208; Pratt et all, 2012).

Inovação e assunção de risco

O facto de as fundações não estarem dependentes das regras de orçamentação pública, ciclos políticos ou eleitorado, permite-lhes inovar, assumir riscos e serem mais criativos, flexíveis e rápidos nas soluções. Esta independência possibilita-lhes, igualmente, assumir compromissos financeiros de longo prazo, que aumentam as probabilidades de um impacto mais sustentável.

Esta capacidade de flexibilidade e inovação pode levar as fundações a favorecer novas ideias e abordagens em vez das abordagens aplicadas e testadas anteriormente e merecedoras de financiamento. Segundo alguma crítica, as fundações investem mais em nova tecnologia do que na aplicação das soluções existentes que são necessárias e que podem ter um impacto significativo no desenvolvimento. No entanto, as evidências mostram que a grande diversidade de fundos concedidos pelos filantrópicos privados permitem uma ampla faixa de financiamentos flexíveis e específicos, que vão desde os fundos de resposta de emergência ao activismo ou fundos de sensibilização para os direitos humanos, das mulheres ou grupos indígenas.

Outra questão que pode ser discutível é se as fundações são realmente menos adversas ao risco do que os doadores tradicionais. Como vimos anteriormente, a maioria das fundações investem em economias emergentes e de rendimento médio como a Índia, China e Brasil. Tal como os doadores tradicionais, as fundações têm grandes dificuldades em localizar projectos financiáveis e parceiros locais de implementação adequados e capazes que afectam as suas decisões sobre onde estão aptos e querem trabalhar. A assunção de risco pode estar igualmente relacionada com as características organizacionais, tal como o tamanho, a composição da direcção ou a atitude do benfeitor da fundação. Normalmente, o benfeitor-fundador tem a autoridade para assumir maiores riscos, por sua vez os conselhos de curadores são incentivados a minimizar os riscos para maximizar a vida da dotação financeira da organização e, assim, dos seus próprios empregos.

Gestão das estruturas organizacionais

A gestão de uma organização com objectivos de desenvolvimento como se se tratasse de uma empresa depende da manutenção de baixos custos

gerais, com o mínimo de funcionários e burocracia, por forma a maximizar o apoio que chega aos beneficiários. Outra forma de racionalização de recursos é a utilização das capacidades locais, que depende de uma efectiva delegação e descentralização. Em vez da gestão feita a partir de uma sede da organização no terreno da acção, a ideia é que as fundações com espírito empresarial trabalhem com as entidades locais dos países em desenvolvimento, que possuem uma ideia mais clara sobre o que fazer e como fazer.

No entanto, a realidade é um pouco diferente. As fundações são geralmente bastante centralizadas, têm pouca ou nenhuma presença no terreno e, geralmente, estruturas organizacionais pouco profissionais. No caso das pequenas fundações, não faz muito sentido a criação de um grande quadro de funcionários e uma rede de escritórios, mas torna-se um limite quando pretendem executar projectos maiores e mais complexos. O normal é que as fundações comecem pequenas e depois cresçam ao longo do tempo quando se torna necessário. Hoje em dia, algumas das maiores fundações com actividades de apoio ao desenvolvimento internacional como a Ford, Bill and Melinda Gates ou Kellogg têm delegações espalhadas por vários países, mas muitas outras continuam a gerir as suas operações a partir das sedes nos EUA ou na Europa. Esta distância do terreno dificulta o trabalho com os parceiros locais e a coordenação com os outros doadores. Contudo, muitas fundações preferem manter-se pequenas e flexíveis apesar de uma realidade de aumento dos fluxos de ajuda que requerem mais pessoal.

Mobilização da atenção dos media e definição da agenda da ajuda

As fundações são muito eficazes na exploração do potencial dos media e das redes online para conseguirem aumentar a consciencialização e a angariação de fundos para uma causa ou projecto. Em alguns casos, as fundações são conduzidas por famosos homens de negócios (por exemplo, Bill Gates e George Soros) e apoiados por celebridades humanistas interessadas no desenvolvimento internacional (por exemplo, Bono e Bob Geldof). O poder destas personalidades junto dos media ajuda a mobilizar e gerar apoio público para o desenvolvimento e a fomentar o seu interesse por um público mais amplo. Para além de dar maior expressão ao seu trabalho, a presença nos media tem um enorme potencial de pressão política, chamando a atenção para as questões prementes do desenvolvimento.

Contudo, a forma como os doadores privados utilizam técnicas de marketing e usam as celebridades para mobilizar a boa vontade pública e

política para a ajuda ao desenvolvimento tem provocado algumas críticas. Apesar de ser um sistema muito semelhante ao das campanhas de *lobbying* das ONGD, a questão que se coloca aqui é que as fundações podem alterar as suas estratégias de financiamento de acordo com os interesses e prioridades dos seus fundadores ou benfeitores. Desta forma, os financiamentos concedidos podem não estar baseados num processo de decisão transparente ou em critérios de selecção sistemáticos ou fundamentados em factos. No caso das fundações com maior influência económica e política, estas podem mesmo exercer uma enorme pressão sobre os assuntos presentes na agenda internacional para o desenvolvimento, tentando manipular os que recebem atenção e financiamento. Podem, igualmente, sobrecarregar as estratégias de desenvolvimento existentes, pondo em causa a autoridade e o papel de alguns actores globais do desenvolvimento.

Medição dos resultados e gestão dos recursos

A monitorização, avaliação e a medição dos resultados têm-se revelado assuntos de crescente preocupação por parte das fundações e ONGD, pelo desejo de tentar perceber o impacto das suas acções, bem como pela pressão exercida por parte dos seus conselhos de administração e doadores para demonstrar resultados. Esta situação levou a uma necessidade de profissionalizar os colaboradores das fundações para uma melhor gestão de recursos, medição de resultados e avaliação de impacto. No entanto, a experiência profissional de muitos filantropos privados e dos gestores que trabalham nas novas fundações influenciam a forma como gerem os recursos, medem os resultados e impactos, aplicando conceitos de negócio e terminologia de investimento nos seus programas de trabalho com o objectivo de identificar indicadores-chave de desempenho, eficácia e impacto dos seus investimentos no desenvolvimento. Trabalham para manter os custos gerais baixos, minimizar a burocracia e delegar ou subcontratar actividades quando necessário, numa lógica de resolução de problemas.

Embora a teoria insista na necessidade de medir resultados, a realidade é que a maioria das fundações estão mais atrás do que doadores públicos na adopção de boas práticas nesta área. No seio das fundações existe alguma relutância na imposição da exigência de medição do impacto dos resultados nos apoios que concedem pois debilita uma das suas vantagens competitivas, a assunção de riscos.

Contudo, com o aumento da oferta de financiamento por parte das

fundações, estas tiveram a necessidade criar novos sistemas e processos mais burocráticos de avaliação. Neste sentido têm muito a aprender com o trabalho dos departamentos de avaliação dos doadores públicos e especialistas na área. Estes esforços no aumento da monitorização e eficácia, se possível com alguma presença no terreno, ajudam a promover uma maior coordenação com outros doadores e a desenvolver parcerias com ONGD locais, grupos da diáspora e outros actores da sociedade civil.

Assim, a partir de 2008, várias iniciativas para promover a avaliação de impacto foram desenvolvidas por grandes fundações como a Rockefeller, a Bill and Melinda Gates e a William and Flora Hewlett. Podemos destacar um importante projecto do Center for Global Development e financiado por estas duas últimas fundações, intitulado "Closing the Evaluation Gap", que deu origem à International Initiative for Impact Evaluation (3IE). Constituída por membros doadores tradicionais e não tradicionais, tem como objectivo o financiamento de avaliações de impacto e estudos com revisões sistemáticas que gerem bases de dados de alta qualidade sobre o que funciona em desenvolvimento e porquê. Essas evidências sobre a eficácia do desenvolvimento deverão ser a base para a formulação de melhores políticas de combate à pobreza.

Prestação de contas e transparência

Tal como na monitorização e na avaliação, os doadores privados actuam sob normas diferentes de prestação de contas e transparência, normalmente acolhidas do sector privado e dependentes do sistema jurídico dos países onde estão sediados. Como outras organizações sem fins lucrativos, apenas estão sujeitas a prestação de contas aos seus administradores e/ou benfeitores e não aos eleitores, como é o caso dos governos. As fundações têm de seguir os padrões de responsabilidade definidos pela legislação local, tidos como necessários para que mantenham o seu estatuto de fundação. No entanto, podem existir vantagens na utilização de diferentes formas de prestação de contas. Sabemos que o financiamento por parte das fundações "liberta" as ONGD da agenda e políticas oficiais de ajuda e permite que sejam "libertadas" das agendas de desenvolvimento do governo. Embora seja questionável o facto de ser uma boa ou apropriada tendência, as ONGD devem ter isso em conta nos seus processos de decisão sobre a candidatura a financiamentos por parte de fundações.

Contudo, as fundações têm desenvolvido melhores mecanismos de

prestação de contas e respondido à crescente exigência de transparência por parte dos stakeholders. Muitas fundações criaram painéis consultivos, tornaram os seus conselhos de administração mais internacionais e diversificados, começaram a fornecer voluntariamente mais informação do que o legalmente exigido nas suas páginas na internet e a publicar relatórios anuais, recrutaram especialistas em avaliação e investiram em novas tecnologias, por forma a criar bases de dados que lhes permita aferir as opiniões dos seus stakeholders, beneficiários e facilite o processo de auto-reflexão e conhecimento. De um modo geral, existe um maior reconhecimento de que a aposta em melhores processos de avaliação irão assegurar uma melhor prestação de contas e transparência, importantes para promover boas práticas e uma utilização mais eficiente e sustentável dos recursos e, assim, gerar melhores retornos sociais e de desenvolvimento (Pratt *et all*, 2012).

6. O MOVIMENTO FILANTRÓPICO EM PORTUGAL

A Cooperação Portuguesa está estruturada segundo um modelo descentralizado, envolvendo diferentes entidades da administração directa do Estado – ministérios sectoriais, institutos públicos, etc. –, da administração indirecta – universidades, institutos politécnicos e centros de investigação –, da administração local – câmaras e associações municipais, institutos públicos, entre outros – e da sociedade civil – associações, fundações, instituições de desenvolvimento local, misericórdias, museus, ONGD, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), cooperativas e sindicatos.

Este modelo organizacional exige, sem dúvida, uma maior preocupação em termos de controlo, de coerência e de coordenação entre as várias iniciativas desenvolvidas por cada entidade. No entanto, não existe nenhum mecanismo em Portugal que faça esse controlo sistemático e uniforme para o apuramento do valor total das doações privadas, tornando difícil uma leitura panorâmica dos recursos alocados por essas organizações a acções de cooperação o desenvolvimento. Em matéria de coerência e coordenação, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento, tem sido desde 2008, um importante espaço de reflexão e de diálogo entre os agentes públicos e privados de cooperação. Um catalisador de sinergias entre esses actores e promotor de formas de complementaridade entre as diver-

sas acções e de projectos comuns, actuações em parceria e de propostas e pareceres em matéria de cooperação. Contudo, a sua função deveria ir mais além da mera troca de experiências e de informação. Este deveria ser um organismo com maior representação e poder de decisão, papel que parece vir a assumir doravante com o Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020[8] e de acordo com o seu novo regulamento .

Aqui iremos centrar-nos novamente nas fundações, mas agora no contexto português. O conceito de fundação é recente em Portugal. Apesar de já se fazer menção a este tipo de instituição como "Pessoas morais" no Código Civil de 1867, o conceito apenas aparece mais claro na Lei-Quadro das Fundações aprovada em Julho de 2012. Segunda esta, uma fundação é uma pessoa colectiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afectado à prossecução de um fim de interesse social. Este deverá traduzir-se num benefício a uma ou mais categorias de pessoas distintas do fundador, seus parentes e afins, ou de pessoas ou entidades a ele ligadas por relações de amizade ou de negócios, designadamente:

a) A assistência a pessoas com deficiência;

b) A assistência a refugiados e emigrantes;

c) A assistência às vítimas de violência;

d) A cooperação para o desenvolvimento;

e) A educação e formação profissional dos cidadãos;

f) A preservação do património histórico, artístico ou cultural;

g) A prevenção e erradicação da pobreza;

h) A promoção da cidadania e a protecção dos direitos do homem;

i) A promoção da cultura;

j) A promoção da integração social e comunitária;

k) A promoção da investigação científica e do desenvolvimento tecnológico;

l) A promoção das artes;

8 Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014

m) A promoção de acções de apoio humanitário;

n) A promoção do desporto ou do bem -estar físico;

o) A promoção do diálogo europeu e internacional;

p) A promoção do empreendedorismo, da inovação ou do desenvolvimento económico, social e cultural;

q) A promoção do emprego;

r) A promoção e protecção da saúde e a prevenção e controlo da doença;

s) A protecção do ambiente ou do património natural;

t) A protecção dos cidadãos na velhice e invalidez e em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho;

u) A protecção dos consumidores;

v) A protecção e apoio à família;

w) A protecção e apoio às crianças e jovens;

x) A resolução dos problemas habitacionais das populações;

y) O combate a qualquer forma de discriminação ilegal.

A introdução deste novo regime jurídico surgiu na sequência de um processo de avaliação às fundações existentes em Portugal, levado a cabo pelo Governo, numa tentativa de racionalização da despesa pública por forma a reduzir o peso do chamado "Estado-Paralelo" e introduzir alterações legislativas ao exercício da sua actividade para uma melhor monitorização. Segundo o Governo, o "objectivo central deste processo foi criar conhecimento sobre o universo fundacional em Portugal, sobre a natureza das actividades prosseguidas pelas fundações, sobretudo as que têm natureza pública, sobre os apoios que recebem e do retorno que dão à sociedade que deverá, naturalmente, justificar esse apoio." Deste modo, o seu regime jurídico passou a estar consagrado na Lei n.º 24/2012, de 9 de Julho, que alterou a Código Civil aprovado pelo Decreto -Lei n.º 47344, de 25 de Novembro de 1966, e aprovou a Lei-Quadro das Fundações . Este novo quadro legal aplica-se a todas as fundações portuguesas e às

fundações estrangeiras que desenvolvam a sua actividade em território nacional, com excepção das de origem canónica ou de outras confissões religiosas, reguladas pela Lei da Liberdade Religiosa, aprovada pela Lei n.º 16/2001, de 22 de junho, e pela Concordata entre a República Portuguesa e a Santa Sé, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 80/2004, de 16 de novembro. Pretendeu-se assim racionalizar os encargos públicos fazendo um controlo rigoroso da actividade das fundações. A partir daqui, todas as fundações passaram a estar obrigadas a enviar anualmente à Presidência do Conselho de Ministros informação sobre a composição dos seus órgãos sociais e relatórios de actividades e de contas devidamente aprovados, bem como os pareceres dos respectivos órgãos de fiscalização. Além disso, a nova lei estabelece limites legais às despesas próprias em pessoal e administração quer para as fundações privadas com estatuto de utilidade pública quer para as fundações públicas; estabelece, ainda, que as fundações privadas só podem solicitar o estatuto de utilidade pública ao fim de três anos de efectivo e relevante funcionamento, salvo se o instituidor ou instituidores maioritários já possuírem esse estatuto, caso em que o mesmo pode ser imediatamente solicitado. Foi também criada outra espécie de fundações privadas, as fundações de cooperação para o desenvolvimento . Após reconhecimento, estas fundações podem ser consideradas ONGD e pessoas colectivas de utilidade pública. Assim sendo, ficam sujeitas ao regime geral da Lei-Quadro por serem fundações privadas, bem como ao Estatuto das Organizações Não Governamentais de Cooperação para o Desenvolvimento, definido pela Lei n.º 66/98, de 14 de Outubro. Estas fundações ficam igualmente sujeitas ao acompanhamento e fiscalização por parte do Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Primeiro-Ministro (ou outro órgão que a reconheceu) e a Inspecção-Geral das Finanças.

Este processo de inventário foi feito através da aplicação de um censo de resposta obrigatória a todas as fundações de forma a avaliar o respectivo custo para o Estado/benefício para a sociedade e a sua viabilidade financeira. De acordo com o resultado, o Governo decidiria sobre a manutenção ou extinção, sobre a sua continuação, redução ou cessação dos apoios concedidos, bem como sobre a manutenção ou cancelamento do estatuto de utilidade pública. Segundo o relatório elaborado pelo Governo, presume-se que existam cerca de 831 fundações registadas em Portugal . Contudo, só foram analisadas 401 fundações , na sua maioria de natureza privada. Destas, 227 são fundações não IPSS e 178 são fundações de solidariedade social (IPSS) . No universo das 227 fundações, não foi possível avaliar 37

fundações não IPSS, por falta de resposta a um conjunto considerável de questões do censo. Assim, foram efectivamente avaliadas 190 fundações.

Tabela 1 – Caracterização das fundações em Portugal

Descrição	Fundações não IPSS	Fundações IPSS	Total
Universo das fundações avaliáveis	227	174	401
Públicas de Direito Público	0	0	0
Públicas de Direito Privado	73	26	99
Público-Privadas	12	8	20
Privadas	142	140	282
Com estatuto de utilidade pública	126	174	300
Nº de fundações avaliadas/analisadas	190	168	358
Património inicial	M€ 1.760	M€ 245	M€ 2.005
Património em 2010	M€ 5.138	M€ 790	M€ 5.928
Nº de fundações cujos apoios financeiros públicos representaram + de 50% dos proveitos	52	47	99

Fonte: Relatório de Avaliação das Fundações, Julho 2012

Mas, de facto, se nos últimos anos o interesse por parte de decisores políticos e investigadores pelo trabalho destas organizações da sociedade civil aumentou, ao nível da recolha de dados continuamos a não ter muita informação. Segundo o último relatório do CGP[9], estima-se que 12 das maiores ONGD e fundações em Portugal tenham feito doações para o apoio ao desenvolvimento na ordem dos 6,3 milhões de euros em 2008. Esta recolha de informação deveria ser feita de forma sistemática e centralizada, ficando estas instituições obrigadas à disponibilização de relatórios que obedecessem ao mesmo formato. Os relatórios de contas nada nos dizem sobre as áreas, países, acções em que são aplicados os apoios das fundações. Estes dados podem aparecer, por vezes, nos relatórios de actividades de algumas instituições, mas novamente sem seguir qualquer regra ou padrão geral.

Em Portugal, cabe ao Centro Português das Fundações (CPF) a função de representar o sector fundacional e ser o interlocutor único das

9 Index of Global Philanthropy and Remittances 2013, pp. 37.

fundações portuguesas junto dos órgãos do Estado e das instituições internacionais. Criado em 1993, através da Fundação Engenheiro António de Almeida, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Oriente, realiza, periodicamente, encontros nacionais de fundações e co-organiza os encontros de fundações dos países da CPLP. É uma associação privada de utilidade pública e representa, actualmente, cerca de 150 fundações portuguesas. Mantém uma base de dados e de informação actualizada em relação ao sector fundacional em Portugal e no estrangeiro, bem como um directório de fundações portuguesas. No entanto, os dados que fornecem apenas caracterizam as instituições e o sector, não explorando os seus contributos efectivos nas áreas de actuação.

No conjunto das fundações existentes em Portugal, as que nos interessam para este estudo são as que tem em vista a promoção do desenvolvimento económico, social e cultural dos países de língua oficial portuguesa, bem como a melhoria das condições de vida das suas populações. Deste modo, iremos centrar-nos nas fundações que actuam, sobretudo, na cooperação para o desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e ajuda humanitária e de emergência, independentemente da sua tipologia e centrando-nos nas fundações com maior expressão. Em Portugal existe cerca de uma dezena de fundações ligadas a estas áreas gerais de intervenção que são: a FCL – Fundação Cidade de Lisboa, a Fundação Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), a Fundação Fé e Cooperação (FEC), a Fundação Gonçalo da Silveira (FGS), a Fundação Portugal-África (FPA), a Fundação Mário Soares, a Fundação Calouste Gulbenkian (FCG), a Fundação EDP, a AMI – Fundação de Assistência Médica Internacional e a Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento (FLAD). As suas acções internacionais estão concentradas especialmente no apoio aos PALOP (Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste.) ou onde vivam significativas comunidades portuguesas, como é o caso de Goa (Índia). Em casos de ajuda humanitária ou de emergência, as acções podem desenvolver-se em qualquer parte do mundo em resposta a crises naturais ou humanas.

Em relação às formas de actuação, estas fundações recorrem normalmente ao desenvolvimento de projectos próprios ou com co-financiamento da Cooperação Portuguesa e/ou outros parceiros nacionais e/ou internacionais; ao apoio financeiro a projectos de ONGD nacionais ou locais e à concessão de bolsas (quando se trata de promoção da língua e da cultura portuguesa, valorização da diversidade cultural lusófona, reforço da coesão social e formação e qualificação das pessoas). Entre os sectores de

intervenção dos projectos e das acções realizadas estão:

- Cultura;
- Educação formal/Educação não formal/alfabetização/Emprego/Inserção na vida activa/Formação profissional;
- Pobreza/Exclusão Social;
- Assistência/Promoção Social;
- Questões de género;
- Reabilitação e construção de infra-estruturas;
- Saúde;
- Advocacia social;
- Ajuda de emergência;
- Saneamento/água;
- Segurança alimentar;
- Desenvolvimento rural/Agricultura/Agro-Pecuária;
- Direitos Humanos;
- Capacitação e reforço institucional;
- Promoção da Paz/Prevenção de conflitos;
- Microcrédito.

Tendo em conta o estudo realizado pelo Governo ao sector fundacional e a análise dos relatórios de contas e actividades disponíveis nas páginas oficiais desta dezena de fundações, foi-nos possível elaborar a seguinte tabela:

Tabela 2 – Fundações portuguesas com projectos de Cooperação para o Desenvolvimento

Fundação	Tipologia da fundação	Património inicial	Património em 2010	APOIO ESTADO (2008-10)
Fundação Calouste Gulbenkian	Privada	€ 15.305.851	€ 3.002.629.000	€ 13.483.000
Fundação Cidade de Lisboa	Privada	€ 24.940	€ 2.657.026	€ 163.500
Fundação AMI	Privada	€ 24.940	€ 32.595.718	€ 7.097.189
Fundação EDP	Privada	€ 3.056.953	€ 18.665.647	€ 0
FLAD	Pública de direito privado	€ 29.850.590	€ 145.601.534	€ 0
Fundação Mário Soares	Privada	€ 765.655	€ 3.641.283	€ 1.271.955
Fundação IMVF	Privada	€ 5.268.553	€ 8.417.219	€ 7.180.664
Fundação Portugal-África	Público--privada	€ 6.596.608	€ 10.200.420	€ 337.301
Fundação Fé e Cooperação	Privada de Direito Canónico	n/a	€ 194.000**	N/A
Fundação Gonçalo da Silveira	Privada de Direito Canónico	€ 25.000*	€ 24.463**	N/A

n/a - Não tivemos informação
* Valor expresso nos Estatutos
** Capital próprio expresso no Relatório de Contas de 2010
Fonte: Relatório de Avaliação das Fundações e páginas oficiais das fundações na internet

Tanto na análise realizada a nível nacional[10] como no conjunto das fundações aqui analisadas, a Fundação Calouste Gulbenkian aparece como sendo a fundação com maior património declarado em 2010, mais de 3 mil milhões de euros. No que se refere aos apoios do Estado, esta também se encontra bem colocada, sendo a fundação que mais fundos nacionais recebeu entre 2008 e 2010, cerca de 13,5 milhões de euros. Segundo a própria fundação, 2,5 milhões de euros desses apoios financeiros públicos recebidos foram reencaminhados para projectos de apoio ao desenvolvimento[11]. No entanto, cruzar a informação relativamente à origem dos fundos e a sua aplicação não é tarefa fácil. Muito se deve a relatórios de contas e actividades bastante diferentes entre instituições e pouco claros, por vezes, relativamente à origem dos fundos e às actividades em que são aplicados.

10 Ver: http://static.publico.pt/docs/sociedade/tabelafundacoes.pdf

11 Ver: http://www.publico.pt/politica/noticia/relatorio-sobre-fundacoes-tem-erros--mas-governo-descarta-responsabilidades-1557633

Os relatórios de actividades deveriam traduzir com mais clareza os balanços e balancetes das organizações, que sem esse apoio nada nos dizem sobre a sua forma de actuação, revelando-se apenas meros instrumentos de natureza contabilística e financeira para satisfazer imperativos de ordem fiscal vigente ou para acesso a financiamento.

Numa tentativa de apurar o valor das contribuições destas fundações portuguesas para o desenvolvimento fizemos, em primeiro lugar, uma análise das verbas por estas recebidas através das linhas de co-financiamento a projectos de Cooperação[12] e Educação para o Desenvolvimento[13] ou outros projectos do Camões, IP. De seguida, analisamos os seus relatórios de contas e de actividades disponíveis para consulta nas respectivas páginas na internet, tentando determinar o valor presente nas demonstrações de resultados como sendo rendimentos - subsídios, doações, legados à exploração e fundos angariados – e a sua aplicação através da concessão de subsídios a outras entidades ou do desenvolvimento de programas e projectos próprios ligados ao apoio ao desenvolvimento.

Da primeira análise, pudemos verificar que de entre as fundações que mais apoio obtém por parte do Camões, IP. para os seus projectos estão a Fundação IMVF e a FEC, que entre 2009 e 2012 receberam cerca de 4 milhões de euros das linhas de co-financiamento de projectos de Desenvolvimento e de Educação para o Desenvolvimento de ONGD (ver tabela 3). Este valor representa cerca de 34% do valor total concedido por estas duas linhas de co-financiamento do Camões, IP entre 2009 e 2012, mais de 11,7 milhões de euros. Conseguimos ainda obter informação sobre a participação do Camões, IP em outros projectos através da análise dos relatórios de contas da Fundação Mário Soares e Fundação Portugal-África. Decorrente do Protocolo de Cooperação entre o Camões, IP. e a Fundação Mário Soares existente desde 2007, tendo em vista o reforço da política de cooperação de Portugal com os países da CPLP no âmbito da preservação da memória histórica, esta recebeu entre 2009 e 2012 o valor de 450 mil euros para a prossecução de projectos plurianuais de salvaguarda, tratamento e divulgação de documentação relevante da história comum dos países dos países da Lusofonia. Quanto à FPA, segundo os seus relatórios,

12 Listagem de projectos co-financiados pelo Camões, IP no contexto da linha de financiamento de projectos de Desenvolvimento (2002-2013) (http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/ped_projapds_desd02b.xls)

13 Listagem de projectos co-financiados pelo Camões, IP no âmbito da linha de financiamento de projectos de Educação para o Desenvolvimento (2005-2013) (http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/ped_projetsapoiads_desde2005.xls)

contou com um apoio de 760 mil euros por parte da Cooperação Portuguesa para o seu projecto de reactivação das Escolas de artes e ofícios em Moçambique.

Tabela 3 – Fundações portuguesas: apoio recebidos e concedidos

Fundação	Apoio Camões, IP (2009-12)*	Subsídios e legados à exploração, doações,fundos angariados	Bolsas, programas e projectos
Fundação Calouste Gulbenkian	€ 0,00	€ 291.000.000,00	€ 8.912.467,00
Fundação Cidade de Lisboa	€ 0,00	€ 1.272.686,06	€ 1.272.686,06
Fundação AMI	€ 318.984,00	€ 10.088.032,94	€ 10.088.032,94
Fundação EDP	€ 0,00	€ 53.613.266,00	€ 4.698.523,00
FLAD	€ 0,00	€ 85.941.546,00	€ 9.308.000,00
Fundação Mário Soares	€ 450.000,00	€ 3.554.776,85	€ 2.788.815,15
Fundação IMVF	€ 2.873.586,61	€ 28.079.571,41	€ 28.045.154,94
Fundação Portugal--África	€ 760.000,00	€ 1.293.787,00	€ 1.560.697,00
Fundação Fé e Cooperação	€ 1.069.940,36	€ 4.326.619,10	€ 3.716.794,24
Fundação Gonçalo da Silveira	€ 157.059,29	€ 823.437,00	€ 370.174,65
TOTAL	€ 5.629.570,26	€ 479.993.722,36	€ 70.761.344,98

* No âmbito das linhas de financiamento a projectos
de Cooperação e Educação para o Desenvolvimento ou outros projectos

Dos relatórios de cada fundação, tendo como período de análise 2009-2012, não nos é possível ter dados precisos dos valores que estas fundações aplicam a actividades de apoio ao desenvolvimento. Em muitos casos, apesar do valor dos fundos recebidos ou angariados se encontrar presente nas demonstrações de resultados, torna-se impossível perceber a sua divisão por tipo de actividade ou a sua afectação aos projectos. Os valores apurados, presentes na coluna Bolsas, programas e projectos da tabela 3, servirão para termos uma noção da ordem de grandeza dos valores afectos a essas actividades em relação aos fundos globais que estas fundações movimentam.

Dos relatórios e contas da FCG centramos a nossa análise no Programa Gulbenkian de Ajuda ao Desenvolvimento (PGAD) de 2009 a 2012. Este programa engloba todas as suas actividades de cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e Timor-Leste, privilegiando as intervenções nas áreas da saúde e educação. Durante esse período, dos 291 milhões de euros de recursos disponíveis afectos à distribuição e actividades directas a FCG gastou cerca de 9 milhões de euros no PGAD, representando apenas 3% da sua actividade global. Embora os seus relatórios apresentem uma divisão por área de actividade, estes poderiam ser mais detalhados se apresentassem os valores envolvidos em cada projecto.

Sendo um dos objectivos da Fundação Cidade de Lisboa o desenvolvimento das relações e intercâmbio entre Lisboa e outras cidades, sobretudo com as de língua oficial portuguesa, a sua acção tem tido particular incidência na concessão de bolsas de formação académica a jovens oriundos dos países africanos da CPLP. No entanto, da análise dos relatórios apenas nos foi possível identificar o montante de subsídios à exploração receberam entre 2009-2012, que engloba o patrocínio de bolseiros e outros subsídios recebidos de várias entidades com o objectivo de apoiarem a actividade corrente da Fundação. Na sua apresentação de contas não se consegue saber o valor despendido em cada actividade.

Em relação à AMI, apenas nos foi possível ter acesso aos relatórios e contas de 2011 e 2012, pois os anos anteriores não estão disponíveis para consulta na sua página na internet. Uma vez mais, também não nos foi possível saber o valor gasto em cada projecto. Desta forma, recorremos de novo ao valor dos subsídios, doações e legados à exploração da demonstração de resultados, que nos permite saber todos os subsídios e donativos recebidos quer em espécie quer em meios monetários, por pessoas colectivas públicas ou privadas e por pessoas singulares, nacionais ou estrangeiras, destinados a financiar uma acção específica da fundação ou o conjunto das actividades. Os subsídios públicos nacionais representaram 20% dos fundos totais recebidos nesses anos, que a par com os ganhos financeiros da fundação e a gestão do cartão saúde representaram as suas principais fontes de recursos.

Quanto à Fundação EDP, contabilizamos o seu apoio a projectos de capacitação do 3º sector e à sua acção Energia para o Desenvolvimento que aposta na universalidade do Acesso à Energia (A2E – acrónimo de Access to Energy). Esta acção visa a implementação de programas de acesso à

energia nos países em desenvolvimento, com base em soluções de energia renovável, principalmente solar, contribuindo para quebrar o seu ciclo de pobreza.

As acções de cooperação com países de língua portuguesa da FLAD têm incidido, especialmente, no sector da educação, muito em especial do ensino superior e da formação e valorização dos recursos humanos (cooperação universitária - intercâmbio de professores universitários e concessão de bolsas de estudo); o sector da saúde, com enfoque na prevenção do VIH/sida, tuberculose e malária; e o segmento da sociedade civil, através da organização de acções que contribuem para o estreitamento de laços entre instituições portuguesas, europeias, africanas e americanas. No entanto, não é possível através dos relatórios separar o valor concedido a estas acções pois encontra-se tudo agregado na rubrica subsídios concedidos. Assim, colocamos o valor total das receitas e dos subsídios concedidos.

A Fundação Mário Soares tem assumido a continuidade das suas acções de cooperação com os países de língua portuguesa em torno do reforço da política de salvaguarda da memória histórica. Para isso, a FMS tem investido o seu esforço nas seguintes áreas: a) identificação, tratamento, organização e digitalização de acervos documentais de entidades públicas e privadas de países da CPLP; b) introdução de novas tecnologias de informação; c) desenvolvimento de acções de formação de quadros locais; d) realização de exposições e debates sobre temas da memória comum; e) organização dos fundos documentais tratados no âmbito da cooperação com vista à sua disponibilização pública na internet. Da análise dos relatórios de actividades e de contas não nos é possível saber o valor gasto em cada projecto, por isso o valor apresentado é o relativo a todos os subsídios à exploração concedidos destinados à concretização dos objectivos estatutários ou de actividades ou projectos específicos da fundação.

Com uma actividade consolidada nos países da CPLP, o IMVF tem trabalhado em vários sectores no âmbito da Cooperação e Educação para o Desenvolvimento: Saúde, Educação, Segurança Alimentar e Desenvolvimento Rural, Capacitação e Fortalecimento Institucional, Sustentabilidade Ambiental, Cultura e Turismo Sustentável e Cidadania Global. Esta é a fundação com o maior gasto em projectos entre 2010-2012. Embora não haja uma identificação do valor envolvido em cada projecto, apenas as entidades envolvidas em co-financiamento, depreendemos que a sua maioria seja aplicado nos projectos relacionados com a sua principal área de actua-

ção. Nos relatórios de actividades ainda apresentados os valores globais dos projectos em curso por país e a percentagem desse valor por sector de intervenção. No entanto, nada é dito sobre a sua proveniência. Deveria, assim, existir uma identificação mais detalhada dos fundos recebidos e por financiador. O valor que utilizamos, retirados das demonstrações de resultados de 2011 e 2012, foram os gastos de acabamento imputados aos projectos de 2010 a 2012.

Relativamente à FPA, através dos anexos às demonstrações financeiras dos seus relatórios anuais é possível ter conhecimento de forma discriminada dos subsídios concedidos e projectos financiados pela fundação. Entre os seus principais projectos, que mais recursos consomem à fundação, estão a reactivação das Escolas de Artes e Ofícios em Moçambique (mencionado anteriormente) e o programa de prevenção de Infecções de Transmissão Sexual (ITS's) / VIH e Sida.[14] Entre 2009 e 2012 cerca de 86% dos subsídios concedidos (1,3 milhões de euros) destinaram-se a projectos de cooperação.

No que diz respeito à FEC, segundo os seus relatórios de actividades (2009-12) entre 80% a 90% dos seus fundos são destinados a actividades ligadas à cooperação para o desenvolvimento, maioritariamente na área da educação. Dos financiamentos recebidos, entre 68% e 77% provêem de instituições públicas. No entanto, não é descriminada a dotação de cada projecto nem os custos imputados a estes. Desta forma, tendo em conta os subsídios à exploração nas demonstrações de resultados de 2009-2012 fizemos uma estimativa do valor afecto a projectos de cooperação para o desenvolvimento cruzando o seu valor com os dados financeiros presentes nos relatórios de actividades, apresentados em percentagem.

A actividade da FGS é financiada sobretudo por donativos e subvenções governamentais. Em 2011 e 2012 os apoios governamentais e os apoios de empresas representavam 60% do total dos fundos e os particulares cerca de 25%. Entre 2009 e 2012, 45% dos fundos recebidos pela FGS, provenientes sobretudo de projectos aprovados com subvenção governamental, foram aplicados em projectos de apoio ao desenvolvimento e educação para o desenvolvimento.

---

14 Programa em cooperação com a Comissão Nacional da Luta Contra a SIDA, com o qual se pretende dar a conhecer às populações dos PALOP as acções preventivas da Infecção de Transmissão Sexual através de Vírus da Sida da Imunodeficiência Humana afectando o Sistema de Imunodeficiência Adquirida.

7. CONCLUSÃO

Como foi possível verificar, actualmente os países doadores canalizam mais fluxos financeiros para os países em desenvolvimento através de actores privados – filantropia, remessas de emigrantes e investimento - do que através da ajuda pública (APD). Este é sem dúvida um sinal da necessidade do sistema de cooperação para o desenvolvimento se adaptar ao novo contexto internacional, principalmente dada a proliferação do número de doadores privados ou não estatais com novas ideias, experiências, valores, prioridades e formas de cooperação, para além de contributos financeiros substanciais, para responderem aos objectivos de desenvolvimento mundiais.

No entanto, esta diversificação de actores e consequente dispersão descentralizada de recursos coloca vários desafios a agenda internacional da eficácia da ajuda que tem colocado a ênfase crescente no alinhamento e coordenação das acções entre os doadores, para que sejam colectivamente mais eficazes. A fragmentação de recursos, métodos e procedimento, bem como a independência financeira destes novos atores em relação à aplicação dos seus fundos, tem limitado a possibilidade de realizar a recolha de dados sobre os custos e impactos das suas actividades. Encontrar dados comparativos e fiáveis sobre as fundações e o seu envolvimento na cooperação para o desenvolvimento é, por isso, uma tarefa complicada. Outras razões que limitam essa análise são: o seu tamanho, visto que na sua maioria as fundações serem estruturas pequenas; a utilização de diferentes definições para o conceito de fundação, dadas as diferenças culturais e legais de país para país e, por último, a inexistência na maioria dos países de um registo central das fundações e obrigações limitadas para a divulgação de dados financeiros. Isto é verdade sobretudo para muitos dos países europeus.

De facto, este estudo permitiu-nos comprovar que ainda existe uma grande falta de informação quanto ao nível de envolvimento e impacto das actividades das fundações nos resultados do desenvolvimento. A criação de um formato de relatório comum a nível europeu poderia ser uma forma de melhorar a qualidade dos dados relativamente aos fluxos financeiros das fundações, bem como identificar e difundir boas práticas que possam ser complementares às acções de cooperação internacional da UE e dos seus estados-membros. A exigência de uma melhor monitorização destes fluxos de ajuda privados deveria ser substancialmente maior, dados os benefícios fis-

cais que estas entidades recebem nos países onde estão sediadas. Também o CAD, o Centro Europeu das Fundações ou outra organização internacional criada para o efeito, poderiam desempenhar um papel mais preponderante na recolha e difusão de retractos mais completos quer dos compromissos assumidos por estes actores a nível geográfico, sectorial e financeiro, quer dos resultados das suas acções. Só assim se podem determinar possíveis oportunidades de parceria ou de sobreposição de esforços entre actores.

No entanto, a coordenação só será possível se existirem esforços no sentido de uma eficiente divisão de trabalho entre os diversos doadores. Para isso, deverá promover-se uma maior partilha de conhecimentos entre actores, combinando a experiência adquirida ao longo de décadas por parte dos doadores públicos tradicionais e as abordagens inovadoras dos novos actores privados. Só assim se poderão enfrentar os desafios do desenvolvimento de forma mais consciente com as lições do passado. A aplicação de princípios de gestão à cooperação para o desenvolvimento, uma das características inovadores das fundações privadas, pode ajudar a atingir os objectivos de eficácia da ajuda, por exemplo através da sua ênfase na avaliação de impacto dos investimentos. Sendo a gestão baseada nos resultados um dos pilares da agenda para a eficácia da ajuda, os actores privados e públicos podem encontrar aqui pontos comuns de trabalho, de forma melhorar a sua monitorização e institucionalizar mecanismos para promover o conhecimento organizacional dos fracassos e dos sucessos das suas acções.

Como podemos verificar, o financiamento da ajuda ao desenvolvimento está a mudar, sendo mais provável o intensificar de relações entre os diferentes actores privados, nomeadamente a colaboração entre fundações e ONGD. Neste sentido, é necessário incentivar também a investigação nas dinâmicas de relacionamento entre as ONGD e o sector privado, avaliar as lições aprendidas e identificar as boas práticas, que não coube a este trabalho fazer.

A descentralização da Cooperação Portuguesa exige, sem dúvida, uma grande preocupação em termos de controlo, de coerência e de coordenação entre as várias iniciativas desenvolvidas por cada entidade. No entanto, não existe nenhum mecanismo que faça o controlo sistemático e uniforme que permita apurar o valor total das doações privadas. Em matéria de coerência e coordenação, o Fórum da Cooperação para o Desenvolvimento tem sido um importante espaço de reflexão e de diálogo entre os agentes públicos e privados de cooperação. Contudo, seria desejável que este evoluísse para uma estrutura mais organizada e com funções que

lhe permitissem poder apresentar propostas à tutela. Neste momento não existe nenhuma estrutura intermédia que consiga executar funções de articulação em rede entre os vários atores da cooperação portuguesa para o desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

Center for Global Prosperity (2012), *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2012*, Washington, DC, USA: The Center for Global Prosperity at the Hudson Institute, pp. 36. [http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/1015/2012indexofglobalphilanthropyandremittances.pdf]

Center for Global Prosperity (2013), *The Index of Global Philanthropy and Remittances 2013*, Washington, DC, USA: The Center for Global Prosperity at the Hudson Institute, pp. 42. [http://www.hudson.org/content/researchattachments/attachment/1229/2013_indexof_global_philanthropyand_remittances.pdf]

EFC (2005), *Foundation Facts and Figures Across the EU – Associating Private Wealth for Public Benefit*, Brussels, Belgium: European Foundation Centre. [http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/Facts_Figs_publication.pdf]

EFC (2008), F*oundations in the European Union, Facts and Figures: Report on work by EFC Research Task Force*, Brussels, Belgium: European Foundation Centre. [http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/EFC-RTF_EU%20Foundations-Facts%20and%20Figures_2008.pdf]

European Foundation Centre (2014), *EFC Principles of Good Practice: A Self-Regulatory Tool for Foundations.* [http://www.efc.be/programmes_services/resources/Documents/Principles_to_AGA.pdf]

Franco, R.C.; Sokolowski, S., W.; Hairel, E.M.H. e Salamon, L.M. (2005), *O sector não lucrativo português numa perspectiva comparada*, Universidade Católica Portuguesa, Porto. [http://www.akdn.org/publications/2008_portugal_nonprofitsector.pdf]

Grimm, S., J. Humphrey, E. Lundsgaarde, S. John de Souza (2009), *European Development Cooperation to 2020: Challenges by New Actors in International Development.* Bonn, European Association of Development Research

and Training Institutes. [http://www.edc2020.eu/fileadmin/Textdateien/EDC2020_WP4_Webversion.pdf]

Johnson, P. D. (2011), *Global Institutional Philanthropy: A Preliminary Status Report*, Boston, MA, USA: The Philanthropic initiative (TPI); and Brussels, Belgium: Worldwide Initiatives for Grantmaker Support (WINGS). [http://wings.issuelab.org/resource/global_institutional_philanthropy_a_preliminary_status_report]

Lundsgaarde, Erik (2010), *Emerging Non-State Actors in Global Development: Challenges for Europe*, Working paper nr. 7, EDC2020, PP. 31. [http://www.edc2020.eu/fileadmin/publications/EDC_2020_Working_Paper_No_7_Emerging_Non-State_Actors__April_2010.pdf]

Lundsgaarde, Erik et al (2012), *Private foundations and development cooperation. Insights from Tanzania*, Studies 69, Bonn: German Development Institute, ISBN 978-3-88985-506-0. [http://www.die-gdi.de/uploads/media/Studies_69.pdf]

Machete, Rui; Antunes, Henrique Sousa (2004), *Direito das Fundações. Propostas de Reforma*, FLAD, ISBN 972-8654-09-X. [http://www.flad.pt/documentos/1300280933P8uGG6fn6Ft51NT2.pdf]

Marten, R., J.M. Witte (2008), *Transforming Development? The Role of Philanthropic Foundations in International Development Cooperation*, Global Public Policy Research Paper No. 10, Berlin. Global Public Policy Institute. [http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/GPPiRP10_Transforming_Development_20080526final.pdf]

OECD (2003), P*hilanthropic Foundations and Development Cooperation*, Paris, Organisation for Economic Cooperation and Development. [http://www.oecd.org/development/stats/22272860.pdf]

Picciotto, R. (2011), *Evaluating Development Philanthropy in a Changing World, Bellagio Report*, IDS, Sussex, UK: Bellagio Initiative. [http://www.bellagioinitiative.org/wp-content/uploads/2011/10/Bellagio_Picciotto.pdf]

Pharoah, C. and L. Bryant (2012) *Global Grant-making: A Review of UK Foundations' Funding for International Development*, London, UK: Nuffield Foundation. [http://www.nuffieldfoundation.org/sites/default/files/files/NUF1272_Global_grantmaking_FINAL_18_01_12.pdf]

Plataforma Portuguesa das ONGD, *Guia das ONGD – 2012*, Lisboa,

pp.268, ISBN 978-989-957 15-2-5. [http://www.plataformaongd.pt/conteudos/Documentos/Publica%C3%A7%C3%B5es/Guia%20das%20ONGD.pdf]

Pratt, B.; J. Hailey; M. Gallo; R. Shadwick and R. Hayman (2012), *Understanding Private Donors in International Development*, INTRAC Policy Briefing Paper 31, Oxford, UK. [http://www.intrac.org/data/files/resources/747/Briefing-Paper-31-Understanding-private-donors-in-international-development.pdf]

Relatório de Avaliação das Fundações, Secretário de Estado da Administração Pública, Governo de Portugal, Julho 2012. [http://www.portugal.gov.pt/media/673521/relat_rio_de_avalia__o.pdf]

Relatório final sobre a avaliação das fundações, Secretário de Estado da Administração Pública, Governo de Portugal, Fevereiro 2013.[http://www.portugal.gov.pt/media/885679/20130308_Relatorio_Avaliacao_Final_Fundacoes.pdf]

Sangreman, Carlos (coord.) et al, (2009), *A Cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau*, CEsA e ACEP, Lisboa, 335 p, ISBN 978-989-96473-0-5.

Taborda, Daniel; Martins, António (2009), *O mecenato: uma perspectiva económico-fiscal*, *Economia Global e Gestão* [online], vol.14, n.3, pp. 93-110, ISSN 0873-7444. [http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/egg/v14n3/v14n3a07.pdf]

United Nations (2012), *Trends and progress in international development cooperation*, New York, 2-27 July 2012. [http://www.un.org/en/ecosoc/docs/adv2012/sg_trends_and_progress_in_international_develop_cooperation.pdf]

Auditoria ao serviço de reconhecimento de fundações no âmbito da SGPCM – Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros [http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2011/2s/audit-dgtc-rel001-2011-2s.pdf]

Rodrigues, Suzana Cristina (2013), *Fundações. Novo regime jurídico das Fundações*, Dissertação de Mestrado em Direito, UAL, pp. 115. [http://repositorio.ual.pt/bitstream/11144/327/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Final.pdf]

Fundação EDP http://www.fundacaoedp.pt/acesso-a-energia/novos-desafios/projetos-em-curso/15 [06/04/2014]

Fundação Cidade de Lisboa, *Relatório e Contas 2012*. [http://www.fundacaocidadedelisboa.pt/images/relatorioecontas2012.pdf]

Fundação Cidade de Lisboa, *Relatório e Contas 2011*. [http://www.fundacaocidadedelisboa.pt/images/relatorio%20e%20contas%202011.pdf]

Fundação Cidade de Lisboa, *Relatório e Contas 2010*. [http://www.fundacaocidadedelisboa.pt/images/relatorio%20e%20contas%202010.pdf]

Fundação Cidade de Lisboa, *Relatório e Contas 2009*. [http://www.fundacaocidadedelisboa.pt/images/relatrio%20e%20contas%202009.pdf [31/03/2014]

FEC, *Relatório de Actividades 2012*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/relatorios/relatorioActividades2012_web.pdf]

FEC, *Balanço e Demonstração de Resultados 2012*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/relatorios/FEC_bal_dem_2012.pdf]

FEC, *Relatório de Actividades 2011*. [http://fecongd.org/fec/pdf/relatorios/relatorioActividades2011_FINAL.pdf]

FEC, *Balanço e Demonstração de Resultados 2011*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/FEC_bal_dem_2011.pdf]

FEC, *Relatório de Actividades 2010*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/relatorioActividades/2010/FEC_relatorioActividades2010.pdf]

FEC, *Balanço e Demonstração de Resultados 2010*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/FEC_bal_dem_2010.pdf]

FEC, *Relatório de Actividades 2009*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/FEC_relatorioActividades09.pdf]

FEC, *Balanço e Demonstração de Resultados 2009*. [http://www.fecongd.org/fec/pdf/FEC_bal_dem_2009.pdf] [31/03/2014]

FLAD, *Relatório e Contas 2009*. [http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/RelatorioContas2009.pdf]

FLAD, *Relatório e Contas 2010*. [http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/RelatorioContas2010.pdf]

FLAD, *Relatório e Contas 2011*. [http://www.flad.pt/wp-content/uploads/2014/05/RelatorioContas2011.pdf]

FLAD, *Relatório e Contas 2012*. [http://www.flad.pt/wp-content/uploa-

ds/2014/05/RelatorioContas2012.pdf] [30/03/2014]

AMI, *Relatório de Atividades 2012*. [http://www.ami.org.pt/media/pdf/leiq/ami_rac-2012_secured.pdf]

AMI, *Relatório de Atividades 2011* http://www.ami.org.pt/media/pdf/leiq/ami_r&c2011_vf.pdf

Relatório de Atividades 2010 http://www.ami.org.pt/media/pdf/leiq/ami%20relatorio%20actividades%202010.pdf

Relatório de Atividades 2009 http://www.ami.org.pt/media/pdf/leiq/ami%20relatorio%20actividades%202009.pdf [08/04/2014]

Fundação EDP, *Relatório e Contas 2012*. [http://www.fundacaoedp.pt/folder/galeria/ficheiro/26_AF_R&C_FEDP_2012_PT%28versa%C3%82%C2%A6%C3%83%C2%A2o%20digital%29_5whl8c0k18.pdf]

Fundação EDP, *Relatório e Contas 2011*. [http://www.fundacaoedp.pt/docs/RC2011.pdf]

Fundação EDP, *Relatório e Contas 2010*. [http://www.fundacaoedp.pt/docs/RC2010.pdf]

Fundação EDP, *Relatório e Contas 2009*. [http://www.fundacaoedp.pt/docs/RC2009.pdf] [30/03/2014]

Fundação Mário Soares, *Relatórios anuais de actividades e contas 2012*. [http://www.fmsoares.pt/fundacao/lei24/2012_relatorio_e_contas.pdf]

Fundação Mário Soares, *Relatórios anuais de actividades e contas 2011*. [http://www.fmsoares.pt/fundacao/lei24/2011_relatorio_e_contas.pdf]

Fundação Mário Soares, *Relatórios anuais de actividades e contas 2010*. [http://www.fmsoares.pt/fundacao/lei24/2010_relatorio_e_contas.pdf]

Fundação Portugal-África. *Relatório e Contas 2012* http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12/2012-RELATORIO-E-CONTAS.pdf

Relatório FPA 2011. http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12/2011-RELATORIO-E-CONTAS.pdf

Relatório Anual 2010. http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12/2010-RELATORIO-E-CONTAS.pdf

Anexo às demonstrações financeiras. http://www.fportugalafrica.pt/wp-con-

tent/uploads/2013/12_AnexoDemonstFinanceiras10.pdf

Demonstrações dos Resultados http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12_DemonstrResultados10.pdf

Relatório Anual de Atividades 2009 http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12_RelatorioAnual09.pdf

Demonstração de Resultados 2009. http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12_DemonstResultados09.pdf

Anexo às demonstrações financeiras. http://www.fportugalafrica.pt/wp-content/uploads/2013/12_AnexoDemonstFinanceiras09.pdf

Fundação Calouste Gulbenkian. Relatório balanço e contas 2012 http://www.gulbenkian.pt/images/mediaRep/institucional/FTP_files/pdfs/RelContas2012/Relatorio%20e%20Contas%202012/index.html

Relatório balanço e contas 2011. http://www.gulbenkian.pt/images/mediaRep/institucional/FTP_files/pdfs/RelContas11/index.html

Relatório balanço e contas 2010. http://www.gulbenkian.pt/images/mediaRep/institucional/FTP_files/pdfs/RelatContas2010/index.html

Relatório 2009. - Programa Gulbenkian de Ajuda ao Desenvolvimento. http://www.gulbenkian.pt/images/mediaRep/institucional/FTP_files/pdfs/RelatorioAnual2009/RelatorioAnual2009_PGAD_PT.pdf

Fundação Instituto Marquês de Valle Flôr, 2011. i) Relatório de gestão. http://www.imvf.org/ficheiros/file/7a_rel_gestao_imvf2011.pdf

2012 i) Relatório de gestão. http://www.imvf.org/ficheiros/file/RelatoriodeGestao2012.pdf

Fundação Gonçalo da Silveira

Relatório de Gestão e Contas 2012 http://issuu.com/fgs.ongd.jesuita/docs/relatorio_de_gestao_2012

Relatório de Atividades 2012 http://issuu.com/fgs.ongd.jesuita/docs/relatorio_fgs_2012_web_7de0a6d6e8f292

Relatório de Atividades 2011. http://issuu.com/fgs.ongd.jesuita/docs/relatorio_atividades_fgs_2011_web/1?e=5235181/3285837

Relatório de Atividades 2010. http://issuu.com/fgs.ongd.jesuita/docs/relatorio_fgs_2010_

Relatório de Atividades 2009. http://issuu.com/fgs.ongd.jesuita/docs/relatorio_fgs_2009

Páginas internet consultadas:

European Foundation Centre (EFC). http://www.efc.be

Fundações em Portugal pela EFC. http://www.efc.be/programmes_services/resources/Pages/country.aspx?code=PT&country=Portugal

Centro Português de Fundações (CPF). http://www.cpf.org.pt/

European Foundation Centre (2014), What is the European Foundation Statute (EFS)? [http://www.efc.be/programmes_services/advocacy--monitoring/European-Foundation-Statute/Pages/default.aspx]

http://www.efc.be/programmes_services/advocacy-monitoring/European-Foundation-Statute/Pages/Foundations-View.aspx

http://www.efc.be/programmes_services/advocacy-monitoring/European-Foundation-Statute/Pages/EU-Milestones.aspx

http://www.resource-alliance.org/knowledgehub.php/subcategory/72/the-world-of-philanthropy

CAPÍTULO III

AVALIAÇÃO DE PROJECTOS EM MOÇAMBIQUE: A DISTÂNCIA ENTRE OS PRESSUPOSTOS DOS PROJECTOS E AS PRÁTICAS NO TERRENO

por David Ávila

1 - APRESENTAÇÃO DO PAÍS E DOS PROJECTOS

1.1 - Contexto do país - Moçambique

Moçambique é desde há muito um dos países mais pobres do mundo, bem como um receptor crónico de Ajuda ao Desenvolvimento. O 184.º lugar que ocupava no Índice de Desenvolvimento Humano de 2012 (num conjunto de 187 países e tendo caído do 165.º lugar) demonstra bem a situação extrema em que o país se encontra, assolado pela necessidade e preso na armadilha do subdesenvolvimento.

Ainda que o país tenha verificado um crescimento ao longo da última década, superando os 7%[1] e apoiado por um forte Investimento Directo Estrangeiro (IDE) em áreas como a indústria extractiva e infraestruturas, vários indicadores assinalam a situação difícil em que se encontra grande parte dos seus 23 milhões de habitantes: segundo o Banco Mundial 79,8% dos moçambicanos estão abaixo da linha da pobreza, de acordo com o

1 "African Economic Outlook: Moçambique 2012" em http://www.africaneconomicoutlook.org/fileadmin/uploads/aeo/PDF/Mo%C3%A7ambique.pdf

Índice de Pobreza Muntidimensional (dados de 2010)[2]. Dentro deste panorama, algumas situações são particularmente graves.

A taxa de mortalidade infantil e a incidência de doenças como a malária e o VIH continuam elevadas, condicionando a vida da população e mantendo a esperança média de vida a um nível baixo. Por outro lado, a taxa de abandono escolar, iliteracia, falta de formação e de oportunidades dificulta o acesso a alternativas de vida e mobilidade social.

O desemprego total situa-se nos 27% (dados de 2012) e sendo um país com poucos recursos, a eliminação da pobreza e dos desequilíbrios existentes é difícil. Enquanto a pobreza diminuiu de 69% para 54%[3] entre 1997 e 2003, no período seguinte estagnou, tendo-se verificado inclusivamente um ligeiro aumento (de 54,1% para 54,7%)[4]. Os últimos indicadores de desigualdade disponíveis pioraram todos: num período de crescimento económico os rendimentos dos 10% e dos 20% mais ricos do país aumentaram, em sentido inverso das camadas pobres. Além disso, a população rural é de 69% e a urbana 31%, e analisando a distribuição da pobreza, esta é um fenómeno transversal[5].

Moçambique é também um país muito dependente da Ajuda ao Desenvolvimento, tendo uma percentagem de apoio entre os 44% e os 49% (dados do PNUD). Este conjunto de factores são reflexo de uma estrutura produtiva ineficiente, de uma produtividade agrícola baixa e de uma prevalência de actividades rentistas.

É clara a vulnerabilidade da população moçambicana, e evidente a dependência em que se encontra da Cooperação para o Desenvolvimento. É neste contexto que operam os projectos analisados neste trabalho.

---

2 "Mozambique Quick Facts March 2011" PNUD

3 "Analysis of Poverty Mozambique March 2011", estudo realizado para o grupo G19, de financiadores de Moçambique.

4 *Idem*

5 É interessante referir que de acordo com o estudo mencionado a província de Inhambane, onde decorre um dos projectos analisados neste trabalho, foi uma das províncias que mais evoluiu positivamente em termos da incidência de pobreza – de 81% em 1996 para 58% em 2009.

1.2 – Apresentação do projecto "Árvore da Esperança"

1.2.1 – Agentes e instituições de implementação

O projecto "Árvore da Esperança" é implementado por uma ONGD portuguesa e um instituto público moçambicano. Esta é uma regra que emana do concurso original lançado pela FCG, que define que os projectos devem ser implementados em parceira com organizações locais.

A ONGD portuguesa é uma ONGD "moderna", com um conjunto de formulações teóricas e uma tipologia de implementação de projectos típica das novas "tendências" da Cooperação para o Desenvolvimento, constantemente adaptada aos seus novos dicursos e às suas novas linhas teóricas.

O parceiro local é o Centro de Investigação e Desenvolvimento em Etnobotânica (CIDE), um instituto estatal moçambicano de investigação científica inaugurado há pouco mais de um ano.

O CIDE tem como objectivos a "promoção da etnobotânica e do conhecimento tradicional agrícola, conferindo-lhe um cunho científico, bem como a transferência de tecnologia"[6], o estudo dos recursos agrícolas e alimentares e também a sensibilização da população local sobre temas de nutrição.

O conjunto de atribuições que compõem estas áreas de investigação foi adoptado pelo CIDE quando passou para a tutela do Ministério da Ciência e Tecnologia. Tal como vem mencionado no seu documento estratégico, as suas linhas de pesquisa centram-se na "pesquisa na caracterização de práticas tradicionais, incluído aspectos sociais", na "pesquisa para a valorização do conhecimento tradicional" e na "pesquisa no uso, produção e comercialização de produtos baseados no conhecimento da Etnobotânica".

Apesar de ser uma instituição recentemente criada e em fase de instalação, é clara a intenção de se desenvolver um instituto de ponta, com ligação à investigação e à ciência, ao estudo e aproveitamento dos recursos do país e com uma concepção moderna e aberta. Um sinal disto é o objectivo delineado de trabalhar com PME's na certificação de produtos comerciais que sejam baseados em bens naturais e tradicionais. Na visita às instalações do Centro, foi possível ver o espaço e equipamento dedicado à embalagem e rotulagem de produtos medicinais. O CIDE tem também um protocolo com a EMBRAPA (Empresa Brasileira de Pesquisa Agro-

6 Reunião com Dr. J. M., Administrador do CIDE.

pecuária), visando "o desenvolvimento dos recursos humanos e o apoio na investigação agrícola. O mesmo existe com outras instituições internacionais e nacionais de investigação"[7].

1.2.2 – Estrutura organizacional

O projecto "Árvore da Esperança" estrutura-se em torno do pessoal da ONGD portuguesa já em funções em Moçambique e dos técnicos contratados especificamente para a sua implementação. A ONGD portuguesa assume neste projecto um papel de coordenação das actividades, feita desde Maputo, estando a parte operativa a cargo do CIDE e dos dois técnicos contratados.

A lista dos principais responsáveis e integrantes no projecto é a seguinte:

A. R. – coordenador local da ONGD portuguesa em Moçambique, sediado em Maputo;

Ivone S. – directora do CIDE, sediada em Vila da Namaacha;

T. M. – técnica de investigação, médica de formação, contratada para a implementação do projecto e sediada na Vila da Namaacha;

D. M. – técnico agropecuário, contratado para a implementação do projecto e sediado na Vila da Namaacha.

A entrada dos dois assistentes técnicos no CIDE deu-se especificamente para a implementação do projecto "Árvore da Esperança". A Dr.ª T. M., médica de formação, foi contratada pela ONGD portuguesa como técnica de investigação[8], sendo a sua função principal realizar as investigações sobre a componente medicinal e nutricional da moringa. Posteriormente, o técnico agrícola D. M. foi recrutado para dar seguimento à plantação e desenvolvimento de técnicas de cultivo da moringa. Nos dois casos a contratação foi feita pelo projecto devido à escassez de recursos no CIDE, no pressuposto não escrito da sua contratação neste projecto foi, segundo informação prestada por A. R., que os dois seriam integrados nos quadros do CIDE após o final do projecto.

7 Entrevista com a Dr.ª T. M., investigadora do projecto "Árvore das Esperança".

8 De acordo com a própria T. M., a sua contratação terá sido ao abrigo do projecto também devido às dificuldades de contratação por parte das instituições públicas moçambicanas.

1.2.3 – População Alvo

A população alvo do projecto, segundo a memória descritiva do mesmo, compõe-se pelos beneficiários directos e indirectos abaixo indicados (inclui-se na listagem dos beneficiários os impactos porpostos para cada tipo de beneficiário):

Beneficiários directos:

• 600 Mulheres, chefes de família, mães de crianças com desnutrição grave e mulheres VIH positivas. Estas beneficiárias receberiam capacitação e formação em técnicas de produção, purificação de água e técnicas de cultivo durante o 1º ano do projecto. No 2º ano receberiam derivados de moringa para consumo próprio e a produção excedentária para venda;

• Pelo menos 8 comerciantes locais (formais e informais) beneficiariam da criação de novos elos comerciais através da introdução de novos produtos no circuito comercial;

Beneficiários indirectos:

• Aproximadamente 3.000 pessoas (agregado familiar dos beneficiários directos) a beneficiar de uma melhora na dieta alimentar e no aumento de acesso a água potável e na melhoria dos solos para a práctica agrícola;

• Cerca de 41.954 pessoas (população do distrito da Namaacha) através da introdução de fontes de rendimentos mais lucrativas e sustentáveis nas localidades onde o projecto tem como objectivo implementar as suas actividades. É ainda mencionado na memória descritiva do projecto a melhora nos indicadores de saúde desta população no distrito, devido à introdução de técnicas de purificação de água.

1.2.4 – Localização e período de implementação

O projecto é implementado na Província de Maputo, mais especificamente no Distrito da Namaacha e tendo como base a Vila da Namaacha, onde se situa a sede do CIDE. Este é o local de trabalho dos técnicos do projecto. A região situa-se a Oeste da capital Maputo, fazendo fronteira com a Suazilândia.

Os terrenos onde se pretendia inicialmente plantar moringa eram quatro - Goba, Mafuiane, Changalane e Vila da Namaacha, todos no referido Distrito.

As restantes actividades do projecto estão planeadas para as várias zonas do Distrito.

O período de implementação do projecto foi de 1 de Fevereiro de 2010 a 31 de Outubro de 2011.

1.2.5 – Conteúdo e desenho do projecto

O desenho deste projecto centra-se na utilização da moringa, uma espécie vegetal pouco conhecida no país, mas à qual são atribuídas diversas qualidades, para a prossecução de diversos objectivos.

Na articulação operativa das actividades, a ONGD portuguesa assume um papel de coordenação geral, ficando a parte operativa e técnica com o CIDE, nomeadamente com os técnicos contratados pelo projecto. A coordenação é feita desde Maputo pelo coordenador responsável, sendo o projecto implementado na região da Namaacha.

A sua acção baseia-se em três eixos. O primeiro é o da investigação científica, da inovação tecnológica e do desenvolvimento do conhecimento científico, através do estudo laboratorial das qualidades nutricionais e de recuperação de solos que são atribuídos à moringa. Uma vez que não existe disponível em Moçambique literatura sobre esta planta, o projecto planeia elaborar um estudo sobre a espécie local de moringa e produzir um manual de maneio para ser utilizado pelas populações. Esta investigação pretende substanciar o primeiro objectivo do projecto, o de melhorar o estado nutricional das populações.

Outro eixo baseia-se na produção de moringa em campos agrícolas previamente seleccionados. Esta produção seria inicialmente promovida e parcialmente realizada pelo projecto e posteriormente transmitida aos beneficiários do mesmo. A produção de moringa seria acompanhada por eiras de secagem e postos de produção de óleo vegetal.

No início a produção de folhas de moringa secas nas eiras, das ervilhas colhidas e do óleo alimentar obtido nos postos de produção seriam para consumo próprio. Numa segunda fase, e uma vez alcançando um nível de

produção significativo, o excedente destinar-se-ia à comercialização por parte dos beneficiários nos mercados da zona.

Esta componente de produção agrícola pretendia cumprir vários objectivos. Por um lado, as folhas e o óleo serviriam de complemento alimentar para as populações, o que segundo a literatura existente melhoraria o seu estado nutricional (algo que se pretendia comprovar com o estudo a ser realizado).

Por outro lado, a venda dos excedentes de produção permitiria gerar rendimento para as mulheres chefes de família. Essa venda seria realizada em mercados, para o que seriam criados elos com vendedores da zona.

Outro elemento do projecto, possibilitado pela produção de moringa, seria a utilização das ervilhas da planta para purificação de água, de forma a obter água potável. Esta capacidade das ervilhas da moringa é outra das qualidades descritas em estudos prévios sobre a planta.

Outra das alegadas qualidades da planta é a sua elevada capacidade regeneradora de solos, o que seria outro efeito benéfico da disseminação da moringa pelas plantações da área. Outro objectivo do projecto é acompanhar a plantação de moringa com a criação de um banco genético no CIDE, onde guardar as sementes obtidas.

Outro eixo de trabalho do projecto é a formação e capacitação dada aos beneficiários. Esta seria prestada em técnicas de produção, de cultivo e em formas de purificação de água. Outra componente da formação é a já mencionada elaboração do estudo sobre a moringa e o manual de maneio para as populações.

Em cada um destes eixos, o projecto encetou várias actividades e relações com diversas entidades. Detalham-se em seguida essas actividades.

De forma a pôr em prática a formação e capacitação dos beneficiários, foi feito um trabalho de coordenação entre o projecto e o Centro Distrital de Saúde (daqui para a frente "CD Saúde").

O CD Saúde tem sessões de esclarecimento junto das populações e das comunidades, no sentido de as sensibilizar para hábitos de nutrição mais saudáveis. A avaliação nutricional das crianças, através do controle de altura, peso e idade é feita regularmente e a sua evolução registada. Este acompanhamento da situação nutricional foi algo que o projecto verificou poder ser útil na medição do impacto da introdução de moringa na alimentação.

Um objectivo desta parceria com as autoridades locais de saúde é a introdução da moringa na gastronomia local, cujos pratos são demonstrados em sessões públicas (utilizando folhas secas em pó ou sementes processadas nas "papinhas" das crianças). Segundo a Directora do CD Saúde, existe vontade para tal, mas não existe autonomia para institucionalizar a introdução de moringa, por falta de enquadramento nas políticas nacionais nesse campo.

Outro parceiro do projecto, e um que não foi incluído no desenho original do mesmo, é o Serviço Distrital de Actividades Económicas (SDAE). Este organismo é um órgão local da administração central que assumiu de forma descentralizada responsabilidades na área da agricultura que antes pertenciam ao Ministério da Agricultura[9]. Uma das suas áreas de acção prende-se com a assistência técnica e a transferência de conhecimentos agrícolas, preveligiando o trabalho com associações e fomentando a criação de viveiros e florestas comunitárias. O SDAE leva a cabo acções de divulgação pelo Distrito através de uma rede de "extencionistas rurais", agentes que têm como objectivo contactar as comunidades no sentido de "promover alterações e aperfeiçoamentos nos hábitos nutricionais, bem como nas técnicas agrícolas"[10], e cujo trabalho permite um contacto sistematizado e regular com as comunidades. A complementaridade deste trabalho com o projecto "A Árvore da Esperança" é evidente.

No que concerne à plantação de moringa, os terrenos onde se pretendia inicialmente realizar as plantações eram quatro, Goba, Mafuiane, Changalane e Vila da Namaacha.

Desses quatro campos inicialmente definidos, Goba e Mafuiane já não faziam, à data da avaliação, parte dos planos do projecto por falta de condições locais.

Os campos com moringa actualmente plantada (Mandevo e Changalane), estavam à data da visita ao terreno em fases bem diferentes. Em Changalane, e após uma fase inicial de conversações, o processo parou. Em Mahelane, após a cedência do terreno por parte do chefe do Posto Administrativo Local, existiam cerca de 350 pés de moringa plantados numa área com capacidade estimada em 3.000 pés.

9 Como parte do processo de reestruturação do Estado, os Serviços Distritais passaram a conglomerar sectores que já não têm representação a nível provincial.

10 Reunião com a Dr.ª A. M., Directora do SDAE.

O outro campo de cultivo seleccionado pelo projecto situa-se em Mandevo (Impaputo). Este campo é gerido pela ACAMPUTO, uma cooperativa composta por camponeses das aldeias circundantes a uma missão católica da Caritas Alemã. Este agrupamento é composto sobretudo por antigos deslocados de guerra. Na observação no terreno verificou-se existir apenas um responsável principal da produção de moringa. Nesta localidade foram plantadas à experiência cerca de 100 pés com acompanhamento directo dos técnicos do projecto. Depois desta plantação inicial os técnicos plantaram os restantes campos, que se verificou, na visita ao terreno, não terem sido trabalhados ou mantidos pelos integrantes da ACAMPUTO.

Paralelamente à selecção e tratamento dos terrenos, o cultivo de moringa prossegue nas estufas e viveiros do CIDE, onde existem cerca de 3.000 pés prontos a serem transplantados. Estes viveiros seriam o garante da sustentabilidade do projecto. Segundo o que foi referido na memória descritiva do mesmo, "a sustentabilidade do viveiro está intimamente ligada ao sucesso da presente acção". O viveiro do CIDE serviria inicialmente de pólo de produção dos pés de moringa, os quais seriam adquiridos posteriormente pelos beneficiários através dos ganhos gerados pela sua própria produção de moringa.

1.2.6 – Objetivos

Os objectivos gerais propostos pelo projecto "A Árvore da Esperança" são a melhoria das condições sanitárias e económicas da população do distrito da Namaacha.

A acção centrar-se-ia na capacitação de mulheres em técnicas de produção (para consumo familiar e comércio) e de purificação de água. Este conjunto de objectivos seria alcançado através da plantação intensiva de moringa, à qual são atribuídas qualidades ao nível do valor nutricional, capacidade de purificação da água e de regeneração de solos.

Os objectivos específicos seriam assim:

• Melhoria do estado nutricional das populações (através da conservação das folhas e da produção de óleo e ervilhas de moringa);

• Melhoria do rendimento das mulheres chefes de família;

• Melhoria no acesso a água potável (através da formação das comuni-

dades na utilização das sementes de moringa como purificador de água);

• Melhoria da condição dos solos impedindo a erosão (através da distribuição e plantação de pés de moringa e da formação dos beneficiários).

De notar que, para a prossecução destes objectivos, existe o objectivo de proceder à investigação científica necessária sobre a variedade regional de moringa, o que em si consubstancia outro eixo de trabalho complementar.

De forma a concretizar melhor estes objectivos, foram definidos os seguintes indicadores:

i Melhorar o estado nutricional das populações

1.1. Conservação das folhas para complemento nutricional (200 mulheres capacitadas em técnicas de produção)

1.2. Produção de óleo alimentar (23 mil litros)

1.3. Produção de ervilha (80 mil kg para consumo em 40 famílias)

1.4. Elaboração de um estudo sobre moringa

1.5. Produção de um manual de maneio para as populações

ii Melhorar rendimento das mulheres chefes de família

2.1 Criação de 4 postos de produção de óleo

2.2 Criação de 4 eiras de secagem

2.3 Elos comerciais com 8 vendedores

2.4 Comercialização (9.000 litros de óleo e 30 mil kg de ervilhas)

iii Melhorar o acesso a água potável

3.1 Formação das comunidades em purificação da água (400 mulheres formadas e 16.000 litros purificados diariamente)

i. Melhorar condições dos solos

4.1 Distribuição e plantação de pés de moringa (3 mil árvores plantadas; criação banco genético; 400 ha de terras recuperadas)

4.2 Formação em produção e cultivo (200 mulheres formadas)

1.2.7 - Condicionantes

A estadia em Maputo reservada à avaliação deste projecto encontrou algumas dificuldades logísticas, devido à desmarcação e reagendamentos sucessivos da reunião inicial com a Directora do CIDE. Na data final combinada a Directora não compareceu, tendo estado presente apenas o Administrador do Centro. Visto que esta seria a reunião que marcaria o início do plano de trabalhos, as restantes reuniões e o tempo disponível para as mesmas foi reduzido. Esta falha na preparação das reuniões limitou o trebalho possível no terreno.

Outra condicionante foi o estado preliminar de algumas das etapas e fases do trabalho. Por exemplo, o facto de os campos de cultivo não estarem totalmente identificados impediu que houvesse comunicação directa com os beneficiários previstos pelo projecto, uma vez que ainda não era sequer clara a localização dos terrenos a serem plantados.

1.2.8 - Envelope Financeiro e Orçamento

O orçamento total do projecto apresentado é de 74.351€, e o envelope financeiro associado à FCG ascende a 50.000 € para os 21 meses de implementação do projecto (o equivalente a 67% da totalidade do valor orçamentado).

Os restantes 24 mil € do orçamento do projecto são de fundos próprios da ONGD portuguesa implementadora ("financiamento próprio" segundo a memória descritiva do projecto).

Apesar de não ser feita distinção entre as rubricas do orçamento que são directamente financiadas pela FCG e as que são cobertas pelo financiamento próprio da ONGD, será relevante mencionar as principais rubricas do orçamento total: *Equipamentos e Recursos Humanos*, cada uma com cerca de um terço do valor total do orçamento.

1.3 – Apresentação do projecto "Ponto por Ponto com Saúde"

1.3.1 - Agentes e instituições de implementação

O projecto "Ponto por Ponto com Saúde" surgiu da relação entre uma associação católica portuguesa e a Ordem dos Missionários da Consolata. As duas instituições têm outros projectos comuns, tendo este surgido naturalmente da relação existente.

A associação portuguesa implementadora é uma organização católica que tem projectos de cariz missionário em diversos países, vários deles em Moçambique. A Ordem dos Missionários da Consolata, de origem italiana, gere o Centro de Promoção Humana da Guiúa (daqui para a frente, Centro PHG) que existe em Moçambique desde os anos 70. Foi esta Ordem que teve a iniciativa e que idealizou o projecto. O conceito foi criado à volta de um conjunto de actividades e formações já em curso no Centro PHG, as quais foram ampliadas com o financiamento da FCG.

1.3.2 - Estrutura organizacional

A estrutura organizacional do projecto "Ponto por Ponto" baseia-se sobretudo no pessoal do Centro de Promoção Humanda da Guiúa. O Centro tem o seu próprio pessoal voluntário (serviço de voluntariado católico) encarregue da logística e seguimento do projecto, bem como pessoal local contratado para dar as formações ministradas ao abrigo do projecto.

A lista dos principais responsáveis e integrantes no projecto é a seguinte:

M. R. – Voluntária no Centro PHG e coordenadora de várias actividades no Centro de PHG;

Padre D. – Responsável do Centro de PHG. Integrante do Conselho Directivo da Escola Primária Local;

R. M. – Coordenadora do trabalho das formadoras;

Irmã F. – Directora do Centro Local de Saúde e formadora nas aulas de saúde;

M. – Formadora das aulas de costura.

Padre M. N. – Responsável do projecto em representação da associação portuguesa.

1.3.3 - População Alvo

A população alvo do projecto "Ponto por Ponto" é bastante delimitada. Na memória descritiva do mesmo é indicado serem "Mulheres e adolescentes".

A formação é dada em turmas separadas a mulheres e jovens raparigas, sendo indicado o número médio de 75 cada ano.

No decorrer do projecto, a população alvo foi alargada de forma a incluir também, nas aulas de saúde, os esposos das mulheres a quem originalmente era destinada a formação.

1.3.4 - Localização e período de implementação

O projecto destina-se a ser implementado na Província de Inhambane, inserida no Distrito de Inhambane, no bairro Guitambatuno.

O Centro de Promoção Humana situa-se numa vereda a cerca de 12 km da cidade de Inhambane. O espaço físico do Centro é um invejável complexo de estruturas que serve de apoio às comunidades vizinhas, harmonioso e bem integrado no contexto rural que o rodeia. É onde as pessoas se encontram, onde vão às consultas médicas, onde têm aulas, próximas das suas *machambas*[11], onde se podem juntar a rezar ou onde as crianças vão à escola: desde as salas de informática à escolinha das crianças, passando pela maternidade ou pelos dormitórios dos catequistas que frequentam o centro. O Centro é rodeado por pequenos aldeamentos, numa malha densamente povoada de aldeias e casarios isolados. A proximidade de água permite ter hortas e plantações, mas a qualidade arenosa do terreno dificulta a agricultura.

O Centro é suficientemente próximo de Inhambane para beneficiar das facilidades existentes numa capital de província, como o hospital ou grandes mercados, mas suficientemente afastado para ser fundamental na prestação de cuidados e serviços dos quais de outra forma a zona não beneficiaria – pois uma deslocação a Inhambane implica uma manhã sem trabalhar a horta, ou um dia sem ir às aulas. Esta proximidade permite uma relação estreita entre a população circundante ao Centro e a zona costeira de Inhambane.

---

11 *Machambas* – nome dado a uma pequena horta plantada por um camponês ou pela sua família.

O período de implementação deste projecto foi de 1 de Fevereiro de 2010 a 31 de Dezembro de 2011.

1.3.5 - Conteúdo e desenho do projecto

O projecto "Ponto por Ponto com Saúde" é um micro-projecto, simples na sua implementação e com uma envolvência próxima da população. Existem muitas actividades, programas e iniciativas levadas a cabo dentro do espaço que o acolhe, o Centro de Promoção Humana da Guiúa (daqui para a frente "o Centro"). O Centro é gerido pela Ordem dos Missionários da Consolata, e é integrado nele que se desenrola o projecto "Ponto por Ponto com Saúde".

O Centro desenvolve formação em diversas áreas para a população da zona, especialmente a mulheres e raparigas. Estas são consideradas pelo projecto como um eixo fundamental da economia doméstica e da criação de redes de apoio sociais e familiares. A formação prestada no Centro inclui disciplinas como saúde, costura, religião, integração missionária, economia doméstica, aulas de informática e outras. No que respeita ao projecto em si, a formação é dada em costura e em saúde – sendo que esta última integra ainda uma componente de economia doméstica, de saúde materno-infantil e planeamento familiar.

Neste projecto, a formação é o meio para um conjunto de objectivos, principalmente, e tal como mencionado na Memória Descritiva, "formar as mulheres num ofício que lhes é útil no dia-a-dia, que lhes permita um modo de subsistência, através da confecção de roupas e/ou peças de artesanato". O objectivo geral do projecto "Ponto por Ponto" é proporcionar formação a mulheres e raparigas em costura e em saúde.

As necessidades a que este projecto procura dar resposta foram identificadas através do trabalho diário do Centro com as comunidades: a pobreza, a falta de cuidados de saúde, de educação e de expectativas. As alternativas de vida são restringidas pelo trabalho do dia-a-dia, quer para as crianças que têm que faltar à escola para ajudar em casa e na horta, quer para as mulheres afectadas por doenças como a malária ou o VIH, que proliferam pelas comunidades.

A proximidade com a população local e o compromisso de longo prazo do Centro na Guiúa permite-lhe avaliar de perto os problemas das pessoas e saber sobre quais é possível incidir.

As aulas de costura pretendem proporcionar autonomia às mulheres e raparigas da região. A formação num ofício específico, numa zona turística como a de Inhambane, pretende dar a possibilidade de desenvolverem o seu trabalho usufruindo de um rendimento extra através da venda de produtos manufacturados por si nos mercados da zona. Apesar de estes mercados serem sobretudo mercados de bens alimentares, têm alguma variedade de roupa, artigos de casa e outros – sendo que a maioria dos bens alimentares são de produção local. O artesanato é pouco visível nos mercados mais pequenos, mas à medida que nos aproximamos da cidade a variedade de artigos e produtos vai aumentando, e em Inhambane existem já muitos produtos de artesanato, mais sofisticados e elaborados, à venda para turistas.

Não é só nas zonas mais turísticas que se escoam os produtos: em Maxixe, a Loja Solidária da Maxixe[12] é um espaço comercial com as mesmas dinâmicas que o Centro em termos de apoio ao comércio local.

Estas aulas são dadas com recursos da zona, apesar de alguns dos materiais terem que ser obtidos em Maxixe ou mesmo em Maputo. Mas o recurso local mais valioso é a integração de mulheres da zona como formadoras nos cursos de costura e de saúde. As cinco formadoras de costura são dadas como exemplo, tanto como professoras como por também venderem peças nos mercados. São cinco, dividindo-se entre a turma das meninas e a das *mamãs*[13].

As aulas, de 2 horas cada, são ministradas no Centro: as 83 meninas inscritas têm aulas de 2ª a 4ª-feira, e as 18 *mamãs* à 5ª e 6ª-feira. Dividem-se entre aulas de bordado e croché e aulas de corte e costura. As aulas de costura das *mamãs* vão desde o ensino do corte, a passagem dos desenhos criados para os tecidos, até à costura das peças finais. A evolução das próprias alunas determina o ritmo em que as etapas se vão sucedendo. Uma vez que apenas algumas alunas tiveram contacto com a costura anteriormente, na fase inicial do curso as peças não têm ainda qualidade para serem vendidas nos mercados. O *design* das peças nesta fase é ainda insuficiente para ser escoado e vendido, de forma a criar rendimento às mulheres. À medida que os cursos se vão sucedendo, as melhorias vão sendo implementadas e novos produtos surgindo: no 2º ano de execução

12 Esta loja, bem situada em Maxixe, pertence à Missão de Mucodoene, onde trabalham os Missionários da Sagrada Família de Nazaré

13 *Mamãs*: nome dado em Moçambique às mulheres, geralmente mais velhas, usado de forma a transmitir respeito pelas mesmas.

do projecto já foram feitos "individuais" para mesa, bolsas para telemóveis e brincos.

O número total de inscritas, apesar de nem todas irem às aulas com a mesma frequência, supera o definido no projecto, e o objectivo é que quer umas quer outras cumpram 6 horas semanais de formação. Em articulação com a Escola Local, está prevista a substituição de (meninas) formandas caso o seu compromisso não se verifique e faltem muito às aulas – para tal há controlo de assiduidade das alunas em cada aula.

O projecto estipula também que as meninas que podem participar nas aulas de costura sejam escolhidas na escola, e que por serem mais velhas, as meninas do 7º ano sejam as seleccionadas.

As aulas de croché e de costura são dadas em conjunto, e sempre que está bom tempo as aulas são dadas no exterior. No caso das mamãs, em que parte do trabalho envolve coser à máquina, a turma divide-se entre o exterior e a sala de aula. A formação em costura, por incluir raparigas que frequentam o ensino básico, implica coordenação com a Escola Local Completa da Guiúa. A relação entre o projecto e a Escola é estreita, uma vez que o Padre D. faz parte do Conselho da Escola e várias actividades são organizadas em conjunto.

No que respeita às aulas de saúd, estas apresentam também situações diferentes entre as meninas e as mamãs. No caso das meninas, a formação em saúde sucede às de costura. Segundo Margarida R., "o que as motiva mais é começar a produzir os primeiros trabalhos, só então entramos com a formação em saúde". A formação das meninas, por módulos, é dada a meias por uma professora da escola e pela Irmã F.. Para além da formação há mais actividades previstas. Uma vez que o Centro costuma periodicamente acolher voluntários, estão também previstas sessões dadas por estudantes de áreas de saúde, tal como visitas de estudo ao Posto Local de Saúde.

As *mamãs* também recebem formação ministrada pela Irmã F., que é ao mesmo tempo Directora do Centro de Saúde Local, apesar do programa das aulas ser realizado e preparado pelo Centro. Inicialmente as aulas eram apenas ministradas a mulheres, mas com o decorrer das aulas as formadoras aperceberam-se que para a aprendizagem ser mais eficiente as aulas teriam que incluir tamnbém os homens.

Quanto ao Posto de Saúde, configura não só uma importante relação

com outro actor local, mas é também central num dos objectivos do projecto, que é aumentar o número de inscrições de mulheres neste Posto. O propósito é alertar as mulheres presentes na formação do Centro para a importância de se inscreverem e visitarem regularmente o Centro de Saúde. A relação entre o Centro e o Posto de Saúde é próximo, um sinal disso é a Directora do Posto dar aulas no Centro. Recentemente, numa iniciativa de coordenação com o Posto de Saúde, foram iniciadas visitas de estudo por parte das raparigas formandas ao Posto, de forma a se ambientarem com as idas ao Posto.

1.3.6 - Objectivos

O objectivo deste projecto é providenciar formação nas áreas de Costura, Sáude e Economia Doméstica. A formação em costura pretende dotar as mulheres de meios e conhecimentos para a sua subsistência económica. A formação em Saúde pretende gerar hábitos de higiene que permitam aumentar as condições de saúde, actuando na prevenção de doenças infecto-contagiosas como a Malária, a Tuberculose e o VIH/SIDA. Outra área da formação ministrada é a saúde reprodutiva e a saúde materno-infantil.

Estas formações têm como objectivo específico capacitar 150 mulheres (jovens e senhoras) em Costura e Economia Doméstica, especificamente:

- Capacitar 100 raparigas e 50 senhoras para o trabalho de corte, costura e bordado, durante 2 anos;
- Oferecer a estas beneficiárias elementos importantes de formação de saúde, economia doméstica e culinária;
- Fornecer conhecimentos básicos nas áreas de saúde reprodutiva e infantil;
- Fornecer conhecimentos básicos na prevenção da malária e doenças infecto-contagiosas: VIH/SIDA, malária e tuberculose.

1.3.7 - Condicionantes

Neste projecto foram identificados dois tipos de condicionantes.

A primeira está relacionada com a língua. A população alvo - mulheres e raparigas da zona de Inhambane - não falava português como primeira

língua e a língua de trato entre elas era quase sempre uma das várias línguas locais. O facto de que o avaliador não falava as línguas locais foi uma condicionante que criou dificuldades no momento de interagir com as beneficiárias, tanto na presença e observação diária nas aulas de costura e nas conversas informais que se geravam em seu redor, como nas entrevistas que foram realizadas com algumas delas. A comunicação nos espaços informais, onde se podem obter muitos dados relevantes para o entendimento do contexto social e para a análise do projecto, ficou assim em parte comprometida.

Outra condicionante foi a própria presença do avaliador como pessoa externa ao círculo do Centro de PHG, sobretudo nas aulas e mais especificamente nas aulas de saúde. O comportamento de vários dos presentes revelou estar pouco à vontade na presença de um estranho, o que nalguns momentos dificultou a possibilidade de uma observação discreta nas aulas, de forma a assistir ao normal curso das mesmas.

1.3.8 - Envelope Financeiro e Orçamento

O orçamento total do projecto é de 10.838 €, sendo a parte financiada pela FCG de 7.098 € para os 23 meses de implementação do projecto (que equivalem a 65% do valor orçamentado).

O principal recurso a que se detina o orçamento são os *Equipamentos*, nomeadamente os materiais necessários nas aulas de costura (tecidos, linha, tesouras), seguido por uma verba de um pouco menos de 3.000€ para *Recursos Humanos*.

© Foto do autor, XXX, Moçambique, 2011

© Foto do autor, XXX, Moçambique, 2011

2 - AVALIAÇÃO

2.1 - Critérios da avaliação da Fundação Calouste Gulbenkian

Os critérios escolhidos pela Fundação Calouste Gulbenkian para a avaliação dos projectos foram os seguintes:

- Grau de desenvolvimento dos objectivos e dos resultados dos projectos;
- O grau de eficiência dos projectos em si e em termos comparativos, quando aplicável;
- O grau de inovação das abordagens implementadas;
- A sustentabilidade dos projectos;
- A coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais;

Ao analisar os critérios utilizados, verifica-se que estes se baseiam nos parâmetros utilizados pelo CAD/OCDE. A definição dos critérios para as avaliações é uma oportunidade que a FCG pode utilizar para dar um contributo importante à Cooperação para o Desenvolvimento, aproveitando a liberdade de que goza no estabelecimento dos mesmos.

Se, por um lado, se entende que a semelhança com os critérios do CAD/OCDE seja uma forma de procurar estabilidade, aproximando-se de critérios internacionalmente reconhecidos, por outro lado, a liberdade que a FCG tem como financiador e promotor de avaliações permite-lhe estabelecer novos critérios que se diferenciem e se afirmem pela sua versatilidade e risco. A responsabilidade que a FCG tem como instituição de referência em Portugal pode ser usada para estabelecer diferentes critérios que assumam risco e inovação como elementos base da avaliação. Para poder arriscar mais no campo da Cooperação para o Desenvolvimento, há que trabalhar mais os critérios utilizados.

2.2 - Metodologia

A metodologia praticada nesta avaliação foi definida tentando integrar ao máximo os vários actores envolvidos no projecto. O calendário e a logística, bem como parte da preparação da avaliação, foram feitos conjuntamente com as organizações implementadoras dos projecto tanto

previamente como durante a visita ao terreno.

A avaliação teve como base os objectivos da FCG, expressos sinteticamente no conjunto de critérios de avaliação mencionados no ponto anterior. Os contactos preliminares com a Fundação e as reuniões ainda em Lisboa com as organizações promotoras, facilitadas pela FCG, permitiram clarificar alguns pontos concretos da preparação logística do trabalho no terreno, bem com as linhas gerais pretendidas pela FCG para a avaliação.

Os elementos da metodologia levada a cabo na preparação antes da visita ao terreno foram:

- Reunião de introdução entre a FCG, as organizações implementadoras, os responsáveis do projecto por parte do ISEG e os avaliadores;
- Reuniões preparatórias com as organizações implementadoras, facilitadas pela FCG;
- Reuniões de preparação nas sedes das organizações implementadores;
- Pesquisa e recolha de dados sobre Moçambique e sobre as regiões a visitar;
- Pesquisa bibliográfica sobre modelos, teorias e exemplos de avaliações, com ênfase nos modelos de avaliações sistémicas;
- Escolha das principais ferramentas de trabalho e definição dos princípios a aplicar à avaliação;
- Preparação das entrevistas e das grelhas de análise.

Os principais elementos da metodologia durante a visita ao terreno foram os seguintes:

- Reuniões e encontros informais com responsáveis e coordenadores das organizações implementadoras;
- Reuniões e encontros informais com responsáveis e coordenadores das instituições parceiras do projecto;
- Reuniões e encontros informais com os técnicos e pessoal contratado do projecto;
- Entrevistas com responsáveis e coordenadores de projecto de cada uma das organizações implementadoras e pessoal contratado do projecto;

- Entrevistas com beneficiários;
- Entrevistas com pessoal de outras ONG a trabalhar em Moçambique;
- Reuniões com institutos públicos, autoridades nacionais e internacionais, e com as representações diplomáticas de Portugal e da União Europeia em Moçambique;
- Visita às instalações e locais de implementação das actividades do projecto;
- Observação directa das actividades do projecto;
- Reuniões finais de encerramento dos trabalhos (*debriefing*) com cada ONGD.

2.3 - Condicionantes

A avaliação destes dois projectos teve uma condicionante principal, que se prendeu com o facto de esta ser uma avaliação realizada ainda com os projetos a decorrer, e não uma avaliação final.

Uma vez que o financiamento da FCG cobria dois anos de execução e que a análise no terreno foi feita aproximadamente a meio desse período, a avaliação não incidiu sobre o impacto dos projectos, mas sim sobre o andamento e progresso dos mesmos. Se bem que avaliar um projecto em curso não é em si um problema (são feitas com regularidade avaliações de projectos de continuidade, com análises de impacto incluídas), tem no entanto um espectro de análise mais reduzido, e é menor a quantidade de informação disponível que permita tirar conclusões sobre a adequação de um projecto à realidade, sobre a eficácia dos seus métodos ou sobre o sucesso das suas actividades. De uma forma geral, pode-se dizer que uma avaliação de progresso de um projecto tem um âmbito mais limitado de análise, sendo na verdade um relatório de progresso e não uma avaliação *ex-post*.

Foi precisamente devido a esta limitação *a priori* que a abordagem escolhida para esta avaliação foi uma abordagem sistémica, focando-se nas relações entre os actores, na forma como agiam e reagiam face ao contexto e na forma como a constelação de actores do projecto interagiam uns com os outros dentro do seu próprio sistema.

2.4 - Prazos e calendário

O trabalho de avaliação dos dois projectos de Desenvolvimento começou em Março de 2011, com a fase preparatória do processo de avaliação. A leitura dos documentos iniciais, a definição da metodologia e a preparação dos instrumentos de análise (entrevistas, preparação de reuniões, entre outros mencionados em "metodologia") foi realizada entre o fim de Março e o início de Abril. O trabalho de campo em Moçambique realizou-se entre 20 de Abril e 14 de Maio.

2.5 - Avaliação

A avaliação dos dois projectos em análise permitiu reflectir sobre diversos elementos da sua constituição, tantos os positivos como os negativos. Algumas das áreas em que se procurou incidir foram a articulação com as entidades locais, a sustentabilidade dos projectos e a participação dos beneficiários.

PROJECTO "A ÁRVORE DA ESPERANÇA"

Análise inicial e problematização das relações entre instituições implementadoras

Quanto ao projecto "A Árvore da Esperança", a sua mais-valia situa-se no campo da inovação, na sua aposta no conhecimento e desenvolvimento científico. A amplitude dos objectivos propostos, como a melhoria da nutrição, a melhoria da situação económica da população pela via da produção agrícola, o acesso a água potável através da purificação com sementes ou a inclusão de uma perspectiva de género, demonstram uma abordagem integral do desenvolvimento e uma percepção clara da estreita ligação entre muitas das áreas de acção das ONG.

A primeira questão levantada na avaliação do projecto "Árvore da Esperança" surgiu da leitura da Memória Descritiva do mesmo e relacionou-se com o seu surgimento e com a relação entre a ONGD portuguesa e o CIDE. Era fundamental entender a relação entre as duas instituições, bem como o processo de criação deste projecto em específico.

O CIDE é uma organização central neste projecto. É também uma instituição recente, com uma estrutura frágil e ainda pouco relacionada com o seu contexto, e acima de tudo uma organização de cariz científico. Segundo a observação no terreno, e segundo os planos e metas por si traçados, o CIDE é uma instituição que tem espaço para crescer e áreas relevantes para explorar, como a comercialização de produtos naturais e a investigação científica, que podem dar resposta a problemas reais do país e das suas gentes[14], potenciando o desenvolvimento da região da Namaacha. No entanto, e apesar de se entender a centralidade do papel que o CIDE pode vir a desempenhar no futuro, este revelou-se um parceiro pouco preparado organizacional e institucionalmente, devido aos poucos recursos, preparação técnica e maturidade da instituição. Este facto foi uma condicionante da sua actuação neste projecto e influenciou o tempo de execução das várias fases de concretização do mesmo, atrasando-as.

Segundo a Dr.ª T.M., assistente técnica do projecto, o CIDE desempenha um papel importante na "valorização do conhecimento tradicional de maneira a que seja aplicável pelo homem, através de plantas comestíveis, medicinais, ou cosméticas", fazendo a ponte entre o tradicional e o moderno: "este lugar faz falta em Moçambique, porque todos os moçambicanos em algum momento usam a medicina tradicional. Com 80% dos moçambicanos a não terem acesso a cuidados de saúde e a recorrem a ela, por que nós como cientistas não havemos de levar a essa maioria a ciência como forma de certificar a medicina tradicional?". Independentemente do sentido e veracidade desta ideia, o projecto baseia-se especificamente na moringa e dificilmente se pode considerar a moringa como "conhecimento tradicional", uma vez que é relativamente pouco conhecida na região. Esta aposta do projecto no CIDE (reiterada noutros momentos da avaliação) é também visível no forte apoio à estrutura que o CIDE recebe do projecto, tanto a nível de equipamentos (a camioneta adquirida pelo projecto, os materiais e ferramentas de cultivo), como sobretudo a nível da formação dos recursos humanos do Centro.

Deve-se valorizar a importância desta parceria: a articulação com o CIDE representa a valorização e fortalecimento institucional do sector público, através do apoio a um novo organismo estatal com objectivos de assinalável relevância para o país e com trabalho em áreas fundamentais

14 "Existe grande relação na cabeça das pessoas entre a medicina tradicional e o espiritismo e bruxaria. Mas é preciso mudar isso." (Dr.ª T. M.)

para Moçambique como a investigação e o desenvolvimento rural[15].

É notória a preocupação do país com o sector público e com a utilização dos seus recursos, tal como é notória a tensão entre o sector público e privado. A educação é um exemplo, em que existe visível preocupação com o aumento do número de universidades privadas sem o correspondente aumento na qualidade[16]. Na investigação essa preocupação também existe. Em artigo de 12 de Maio do Jornal Público de Moçambique, sob o título "Desempenho de cientistas aflige direcção do IIAM" (Instituto de Investigação Agrária de Moçambique), era referido como o envolvimento dos investigadores em actividades "extra institucionais" minava o seu desempenho no IIAM, por aceitarem segundos empregos, aliciados por "organizações não-governamentais e pelo sector privado".

O fortalecimento institucional do CIDE é por isso um ponto que deve ser valorizado positivamente ao avaliar no futuro os impactos deste projecto.

O problema desta consideração é que apoiar o CIDE não é um objectivo proposto do projecto. Deve ficar claro não só que o objectivo central do projecto não é apoiar institucionalmente o CIDE mas sim a moringa, e também que estes dois objectivos não são conciliáveis. Ou o objectivo não escrito era apoiar o CIDE, e então isso não tinha relação directa com a moringa e seus benefícios, ou sendo o objectivo do projecto a utilização da moringa para diversos fins, então comprova-se que o CIDE foi uma escolha infeliz como parceiro, tendo esta escolha fragilizado a implementação do projecto.

As relações com actores estatais no Projecto "A Árvore da Esperança"

No que concerne às relações com actores estatais, a articulação com o SDAE apenas foi iniciada já durante o decorrer das actividades, o que revela um planeamento pouco cuidado do projecto. A complementaridade e as sinergias possíveis entre o projecto e o SDAE são óbvias, pelo que era fundamental tê-lo incluído desde o início de forma a maximizar a necessária divulgação da moringa através dos seus extensionistas rurais.

A Directora do SDAE, em entrevista, mencionou que a moringa não se-

15 "Desafios do desenvolvimento rural em Moçambique", de Carlos Nuno Castel Branco, Nelsa Massingue e Rosimina Ali, em "Desafios Moçambique 2010", Publicações IEDE

16 Vários artigos e notícias consultadas.

ria facilmente enquadrável tecnicamente nas acções dos seus expansionistas por estar registada no Ministério da Agricultura como uma "árvore" e não como uma planta agrícola. Alertou ainda para o facto de existir na região um nível elevado de cultura de subsistência, o que dificultaria a introdução de espécies cujas vantagens as pessoas desconhecem e que demoram mais tempo a dar frutos. Ficou claro que a relação com o SDAE devia ter começado antes, logo desde a elaboração inicial do projecto. Isto poderia ter permitido uma melhor definição do próprio conceito do projecto, uma aferição das verdadeiras necessidades dos beneficiários e a antecipação de possíveis bloqueios no projecto.

Outro actor estatal com que o projecto tem uma relação de parceria é o Centro Distrital de Saúde (daqui para a frente "CD Saúde"). Também aqui foram visíveis sinais de que a coordenação encetada não compensou totalmente a falta de planeamento. Uma área de trabalho fundamental do CD Saúde é a divulgação e prevenção em saúde, algo que o projecto aproveitou, e bem, para aumentar o seu contacto com comunidades, procurando integrar a moringa nas sessões de sensibilização nutricional realizadas pelo CD Saúde. Este trabalho conjunto é fulcral para a prossecução do objectivo de melhoria do estado nutricional das famílias, que é também o objectivo que está mais directamente dependente da adesão dos beneficiários ao cultivo de moringa, e ainda para mais aquele cujos resultados só poderão ser verificados a longo prazo (inclusivamente já depois do projecto terminar). A formação em diversas áreas prevista pelo projecto pode ser mais eficaz se ministrada aos técnicos do CD Saúde, procurando um efeito multiplicador e mantendo (ainda que indirectamente) como destino final os beneficiários originais.

No entanto, a directora da Direcção Distrital de Saúde referiu em entrevista "não ter directrizes" e "depender de cima" para incluir a moringa nestas iniciativas. Isto dever-se-ia ao seu enquadramento oficial nas tabelas de alimentos (roda dos alimentos) não ser linear, por não ser um alimento base em Moçambique (tal como o são o milho, o arroz ou a mandioca). A moringa é por vezes considerada como alimento protector (alto valor de proteínas), mas pode ser igualmente considerado um alimento energético.

Esta é uma limitação grave, e uma "*killing condition*": o projecto não pode ter sucesso se as autoridades nacionais parceiras não têm autonomia para a implementação das acções necessárias para o desenrolar do projecto.

Isto reforça a necessidade de completar no CIDE o estudo sobre os con-

teúdos vitamínicos da espécie local de moringa em Moçambique e a publicação dos cadernos de formação para os beneficiários. Esta será seguramente uma ferramenta útil no seguimento das actividades pelo CIDE. Com a devida antecedência no contacto com o CD Saúde, este obstáculo poderia ter sido evitado, possivelmente através de uma campanha de sensibilização com esta e outras autoridades.

Outra informação relevante obtida na entrevista com a Diretora do CD Saúde foi a indicação de que o Distrito da Namaacha não é um dos distritos com situação nutricional mais deteriorada[17]. Isto permite igualmente problematizar a própria escolha do local: por que foi escolhida a região da Namaacha? Poder-se-ia ter alcançado maior impacto num local selecionado com base na análise comparativa da situação nutricional das várias regiões de Moçambique, bem como na análise dos perfis regionais de pobreza.

Através do controle nutricional da população levado a cabo pelo CD Saúde, o projecto pretendia também realizar o rastreio dos casos mais graves de má nutrição, de forma a ter dados sobre o impacto das medidas implementadas (inclusão da moringa na alimentação da população). Com esta ideia como ponto de partida, coloca-se a questão da viabilidade da realização das várias etapas propostas pelo projecto simultaneamente: o estudo sobre a moringa, ao mesmo tempo que a sua utilização é já introduzida junto da população, e ao mesmo tempo que se recolhem dados que procuram comprovar a eficácia das medidas.

Existe assim uma sobreposição de fases no projecto "Árvore da Esperança", que tornam pouco congruente a articulação entre as várias actividades: a investigação sobre as qualidades da espécie local de moringa teria feito sentido numa primeira fase de todas[18]. Apenas depois de concluído o estudo e comprovadas as qualidades da moringa se deveria ter dado início à divulgação da mesma, de forma substanciada e com suporte científico. Com o estudo teria sido possível sensibilizar as autoridades competentes (dos diversos institutos e organismos públicos) para a introdução, de forma coordenada, da moringa na região. Posteriormente viriam então as restantes actividades.

O projecto "Árvore da Esperança" poderia fazer mais sentido na forma

17 Reunião com a Drª L F., Directora do Centro Distrital de Saúde da Vila da Namaacha.

18 Falta analisar a composição vitamínica, e na literatura analisada não existem dados, sobre a moringa moçambicana. Esta planta tem características diferentes em cada lugar, pelo que os níveis nutritivos e o impacto podem ser diferentes.

de projecto-piloto, numa lógica sequencial clara e de ligação entre investigação e implementação.

Um dos desafios fundamentais na implementação deste projecto foi a difícil articulação entre os vários parceiros que dele fazem parte. Uma das ideias fortes desta avaliação é que para este projecto ter sucesso deveria assentar numa complexa e bem construída rede de actores que contribuíssem para o seu êxito: para o sucesso na área de investigação, para um contacto mais abrangente com as populações, e para concretizar a formação nas vertentes propostas (técnicas agrícolas e de purificação de água). Na fase actual do projecto, não existe ainda uma rede capaz de dar resposta a estes desafios, mas seria no envolvimento das dinâmicas e estruturas já existentes que poderia estar a chave para uma promoção mais abrangente da moringa a nível não só regional como até mesmo nacional.

A complexidade da abordagem holística do projecto "Árvore da Esperança" e o seu nível de elaboração, ao incluir áreas transversais e actividades sobrepostas como a investigação nutricional, as novas plantações e a produção agrícola, acarretou dificuldades que este não pareceu em condições de superar.

Para haver tal era necesário aproximar os possíveis parceiros, e formalizar as relações daí decorrentes, para que subsistam os acordos estabelecidos e se garanta a continuidade do trabalho já realizado. As relações com os actores fora do projecto inicial também são importantes para o IMVF[19], e um factor de avaliação positiva dos resultados. A capacidade de estabelecer e manter estes vínculos é importante, pois demonstra capacidade de se adaptar aos contextos do projecto.

A Sustentabilidade do Projecto "Árvore da Esperança"

Na análise da sustentabilidade deste projecto, a questão central coloca-se a nível da adesão, tanto dos beneficiários como da população em geral, à plantação e inclusão da moringa nos seus hábitos alimentares. Um problema central neste projecto foi a incapacidade de difundir a suposta relevância da moringa e a forma como esta poderia contribuir para melhorias substanciais na vida dos beneficiários. Uma vez que a moringa não faz parte da alimenta-

19 Drª. Hermínia Ribeiro, reunião na sede do IMVF em Lisboa

ção base em Moçambique, é difícil gerar um interesse genuíno e consistente na sua produção[20]. E sem este interesse e adesão, não parece possível haver impacto sobre a situação nutricional dos beneficiários.

Esta é outra "*killing condition*" deste projecto: sem adesão dos beneficiários não há condições para realização do projecto. E a adesão à plantação de moringa foi quase nula nos vários campos selecionados para tal.

Foram comprovadas dificuldades em angariar quem cultivasse os vários campos, tendo o Chefe da Localidade de Mahelane sublinhado a preferência da população por cultivos de maior rendimento (algo mencionado por outros entrevistados durante o período da avaliação). A inércia verificada deu origem também à proposta, por parte do mesmo Chefe da Localidade, de que o projecto desse uma ajuda monetária a quem trabalhasse na plantação de moringa. Esta não é uma lógica de participação, mas sim uma lógica rentista. A resposta do projecto foi procurar responsabilizar os beneficiários pelo seu quinhão de terra, propondo que cada um ficasse responsável por parcelas específicas do terreno, cuidando da plantação e daí podendo retirar os subprodutos da moringa. Este sistema coloca o ênfase na responsabilização dos beneficiários, mas dificilmente compensa o problema de fundo, ou seja, a falta de interesse dos beneficiários e de sustentabilidade do projeto.

Também relativamente aos campos de Mandevo se verificou, através da entrevista com a Irmã M.R. da congregação local da Cáritas, que a ACAMPUTO foi uma estrutura criada especificamente para a aquisição dos terrenos, num projecto impulsionado há quatro anos pela própria Cáritas. A cooperativa é estrutura vazia e pouco participada, cuja organização é altamente influenciada pela Cáritas[21]. Quanto aos cooperadores da ACAMPUTO, apenas os que são funcionários pagos pela Cáritas participam na manutenção dos campos agrícolas. Em entrevista realizada com o encarregado dos terrenos destinados à moringa, verificou-se ser pouco o empenho da população na plantação desta planta, priviligiando as suas *machambas* familiares. A tentativa de distribuição dos pés de moringa pelas famílias, para cultivo nas suas hortas familiares, pode verificar-se mais eficaz que a plantação comunitária – este foi o método sugerido pela Irmã M. R.

---

20 Na Namaacha e em Inhambane poucos dos inquiridos afirmaram conhecer a moringa. Mas é certo que em certos meios (media, autoridades, cooperação) a moringa é muito mais identificada e reconhecida. Segundo a Dr.ª T. M. "a moringa está na moda".

21 "A irmã é a cabeça da associação" (D. M., técnico agrícola do projecto, em entrevista).

Ficou claro na observação aos diversos campos que a moringa não é uma alternativa a outras culturas, mas apenas uma plantação complementar às *machambas* já existentes.

Alcance dos objectivos propostos

Face a estas observações, há outros objectivos do projecto que ficam igualmente condicionados.

Os objectivos relacionados com a produção de moringa serão difíceis de alcançar. A produção de óleo alimentar deixou de ser possível ao verificar-se que as prensas necessárias para a sua extracção a partir das ervilhas estavam apenas disponíveis em importação e a preços proibitivos. A substituição destas prensas por outras, destinadas a outro tipo de ervilhas e sementes, não teve êxito[22]. A produção de ervilhas está dependente do número de pés de moringa plantados e do empenho das populações no seu cultivo. Segundo os dados da literatura existente e a produção média de cada árvore (40 a 52 kg durante a sua vida) deverá ser possível garantir a produção futura de uma quantidade assinalável de ervilhas de moringa, mas o período de crescimento da árvore dificulta a verificação destes números durante o período de execução do projecto. Estas condicionantes, nomeadamente a não existência das prensas em Moçambique, deveriam ter sido detectadas na preparação do projecto.

Outro objectivo, o de melhorar o rendimento das famílias através da venda de moringa, parece também difícil de concretizar. Nem os postos de produção de óleo nem as eiras de secagem foram criados à data da avaliação, devido às plantações de moringa serem ainda demasiado recentes para poderem dar ervilhas ou folhas para secagem. Uma vez confirmado que a produção de óleo não ocorrerá, os postos de produção de óleo deixarão de fazer sentido. O mesmo se aplica às eiras de secagem, uma vez que até à data não parece haver um contexto produtivo relevante que justifique a sua construção.

Também a comercialização e distribuição de moringa nos mercados é difícil de perspectivar, uma vez que não existiam à data nem contactos com vendedores para escoamento da produção, nem comerciantes de moringa nos mercados locais.

22 Nas experiências realizadas, com 2 kg de ervilhas foi possível obter apenas cerca de 50 ml de óleo.

Quanto à utilização da moringa para purificação da água, e tal como já referido no relatório anual do projecto, as experiências realizadas em laboratório com água impura e sementes de moringa foram prometedoras, ao atingirem um nível de eficácia assinalável. No entanto, uma vez que ainda não há sementes de moringa disponíveis para utilização nas comunidades, não há resultados quanto à utilização das mesmas para purificação de água. E como, para efeitos de purificação de água, as sementes têm antes que secar, tardará até poder haver resultados neste campo.

Quanto à formação em cultivo, o projecto tinha previsto fomar 200 mulheres. Parece ser urgente incidir com mais ênfase neste eixo, sobretudo tendo em conta que este implica uma estreita articulação com actores estatais como o Centro de Saúde ou o SDAE, o que acarreta uma fase de negociação e burocracia. Sublinha-se novamente a importância da coordenação com outros actores nas actividades de formação. Segundo a Dr.ª T. M., quando inquirida sobre a possibilidade de ainda alcançar os objectivos na área da formação, "idealizo a parte da formação já. Quanto mais depressa se conseguir explicar e demonstrar as vantagens da moringa mais se consegue que as pessoas adiram ao seu uso."

A pouca adesão dos beneficiários e o condicionamento que implicou à prossecução de cada um dos objectivos acima referidos põem seriamente em causa a sustentabilidade do projecto "Árvore da Esperança".

Ainda sobre este ponto, e segundo o que é referido na memória descritiva do projecto, "a sustentabilidade do viveiro está intimamente ligada ao sucesso da presente acção". O viveiro do CIDE serviria de pólo de produção dos pés de moringa, os quais seriam adquiridos pelos beneficiários através dos benefícios gerados pela sua própria produção de moringa. Este cenário de oferta e procura de moringa, apoiado pelo banco genético, é longínquo da realidade observada e da fase actual do projecto. Também negativo para a sustentabilidade do projecto é a incapacidade verificada de "reforçar as dinâmicas associativas locais", algo que o projecto se propunha realizar.

Participação dos beneficiários no projecto

Outro aspecto relevante no projecto "Árvore da Esperança" é a participação dos beneficiários na planificação do projecto. Num projecto que dependia em muito da participação alargada da população, era fundamental

aferir a forma como o projecto se situava no terreno, e como se tinha relacionado com os beneficiários durante a fase de planeamento.

Uma das dificuldades claras foi encontrar parceiros de base – produtores, indivíduos, comunidades – interessados na plantação de moringa. A prioridade do dia-a-dia e o crescimento mais rápido de outras produções como o milho ou a mandioca, deixam para segundo plano uma planta cuja utilização é desconhecida e que demora mais tempo a dar frutos.

O caso dos terrenos de Impaputo é um bom exemplo, pois esta razão foi mencionada pelos entrevistados. Além da inactividade dos membros da ACAMPUTO, existia desconfiança por parte da população na introdução de actividades propostas "de fora", segundo a Irmã M. R.[23]. Em entrevista, a Irmã revelou algumas reservas na promoção de novas culturas e na alteração das dinâmicas já existentes na comunidade. Citou receios da população ("já fomos explorados muitas vezes, queremos ver primeiro") em parte explicados por serem comunidades originalmente deslocadas pela guerra e com experiências negativas durante o período colonial. Esta memória colectiva da população impediu a sua apropriação do projecto.

Foi também visível, nos casos de Mandevo e Mahelane, a resistência dos beneficiários em integrar os presupostos do projecto nas suas vidas. A forma como cada comunidade de beneficiários e cada indivíduo incorpora o conceito dos projectos de desenvolvimento remete-nos para o campo da antropologia do desenvolvimento e das "*peasants logics*" (Sardan, Olivier). Cada beneficiário equilibra a assimilação dos objectivos do projecto que lhe são mais convenientes e adaptando os restantes, num processo de selecção que visa tirar o máximo proveito dos projectos que lhes são visados. Esta teoria antropológica estabelece que todos os actores sociais têm tendência a potenciar os seus próprios interesses. Quanto menos participativo for o processo de planificação do projecto, maior é a probabilidade de os beneficiários adoptarem este tipo de comportamento.

No caso da "Árvore da Esperança", o bem-estar da população apresentou-se com uma lógica temporal diferente, através da resistência a plantações com um prazo elevado de retorno, por estas representarem um risco que os beneficiários não pretendem nem estão em condições de assumir. Este facto originou fortes bloqueios à implementação do

23 O facto de ter sugerido distribuir os pés de moringa pelas famílias em vez de os continuar a plantar pode dever-se mais a não querer ter muitos terrenos cultivados com moringa do que ao eventual sucesso desta distribuição.

projecto, bem como o desempacotamento do mesmo, o que desfez a sua coerência.

Para prever isto deveria ter havido uma investigação etnoagrária que cruzando a vertente agrário-científica com conhecimento sobre a população local (seus hábitos, costumes, expectativas), permitisse aferir se o que se verificava nos laboratórios (as qualidades da moringa) poderia ser transposto para a realidade social dos beneficiários. Estas questões de contexto não foram consideradas. A moringa pode ser boa agronomicamente, mas a sua plantação e utilização não ser adequada à população alvo e localização do projecto. Esta vertente etnográfica e antropológica teria permitido saber antecipadamente o que ia e não ia funcionar nesta população. Isto apenas ficou claro já no decorrer do projecto, com o desinteresse geral da população na moringa.

Isto representa um fracasso que teria sido evitável com uma análise prévia da população-alvo.

A introdução de moringa "*top down*" a partir do exterior é um *flop* previsível que não teve uma boa análise prévia. Sem uma adesão popular significativa, e com os constrangimentos diários de comunidades com poucos recursos que são obrigadas a privilegiar colheitas com rendimentos mais rápidos, parece difícil que a moringa venha a ser utilizada numa escala relevante pelas comunidades ou sequer considerada como uma alternativa alimentar viável.

PROJECTO "PONTO POR PONTO COM SAÚDE"

Análise inicial e objectivos do projecto

Quanto ao projecto "Ponto por Ponto com Saúde" é um microprojecto com uma elaboração simples e objectivos claros. O Centro de Promoção Humana (daqui para a frente o "Centro") onde decorre o projecto é uma referência na zona, ajudando a estruturar o tecido social circundante. A sua lógica de acção não segue os normais critérios e princípios da Cooperação para o Desenvolvimento, inserindo-se numa tradição baseada numa presença estável e de longo prazo no país, apoiada na solidariedade, na promoção de valores humanistas e de um grande compromisso com a população. O Centro faz parte de uma rede de centros católicos que tra-

balham com missionários, colocados em missões por longos períodos de tempo, agora apresentados com uma imagem renovada de "cooperantes", ainda que baseados na mesma em formas tradicionais de trabalho e objectivos de cariz religiososo.

Os objetivos do projeto "Ponto por Ponto" são simples, bem delineados e adequados à realidade social da região: providenciar formação em saúde e num ofício técnico (costura) a mulheres e raparigas, fomentando a motivação em obter formação, aumentando a sustentabilidade económica das mulheres e apoiando o mercado local de bens e produtos sem recurso a importação. É visível o reconhecimento dos beneficiários das vantagens no acesso a formação e ao desenvolvimento de conhecimentos técnicos e práticos, que lhes podem dar horizontes e perspectivas mais amplas de desempenharem algum tipo de actividade organizada que permita maior autonomia económica. Segundo o Director C. da Escola Primária Completa da Guiúa, "a partir deste modelo (relação entre a escola e o Centro), muita gente quer ser como a nossa escola".

O objetivo de participação nas formações está a ser alcançado, e o número total de inscritas supera mesmo o proposto. Em entrevista, o Director C. referiu que também há meninas do 6º ano presentes nas aulas de costura, o que pode representar um interesse crescente nas aulas. Segundo o Director, o aproveitamento escolar das meninas que têm aulas de costura varia (nem todas são necessariamente as melhores alunas), pois umas são seleccionadas por serem boas alunas e outras pelo interesse manifestado nas aulas. Mas "gerou-se uma dinâmica. Elas não podem entrar a meio, mas nota-se que há alunas do 6º e do 7º ano preocupadas em entrar para o ano seguinte". Existe assim um estatuto diferente, o das que frequentam as aulas de costura e das que gostariam de o fazer – essas serão certamente as "candidatas" dos próximos anos.

Os números sobre a frequência escolar são difíceis de comprovar, mas o Director Calton acredita que a maior parte das crianças até ao 7º ano vão à escola (até ao qual a passagem é automática). No entanto, dos que terminam o 7º ano apenas aproximadamente 70% seguem para o 8º ano, uma vez que isso implica ir à escola em Inhambane, longe. Existem planos para aumentar a capacidade da escola de forma a poder receber alunos do 8º e 9º ano de escolaridade. Segundo o Director da escola o curso tirado no Centro é importante pois permite às meninas "fazerem já algumas coisas elas próprias, e terem noções básicas de costura". Indagado sobre as alternativas destas crianças, a resposta foi clara: "se não estivessem no curso

não estariam a fazer nada. Se fossem para casa faziam trabalhos para a família". A seleção das raparigas para o curso de costura parace funcionar e ter gerado uma cultura de mérito e aproveitamento escolar.

A adesão das raparigas está a ser elevada, e apesar de nem todas registarem a mesma assiduidade pode-se considerar um êxito a dinâmica e o entusiasmo gerado em torno da participação nas aulas. É de prever que em edições futuras desta formação a adesão se mantenha ou mesmo aumente, uma vez que, segundo os dados recolhidos no encontro com o Diretor C., o conhecimento sobre o curso e a divulgação que as próprias alunas fazem dele ajudará a que outras raparigas queiram também participar.

Neste panorama, marcado pela debilidade do sistema de educação e por um absentismo estrutural, é clara a importância de fixar as crianças no contexto escolar, reforçando o hábito e a importância da aprendizagem e da formação. A responsabilidade incutida às alunas, sujeitas a uma selecção para ingressarem nos cursos e a controle de presenças, é outra mais-valia que reforça a faceta pedagógica dos cursos. Especialmente nesta idade, os cursos ministrados pelo Centro (sobretudo os de costura) parecem desempenhar um papel importante, quer pelos conteúdos quer pelo contexto que proporcionam às alunas.

Perspetiva de género no Projeto "Ponto por Ponto"

Outro elemento positivo do projeto é a inclusão de uma perspetiva de género. Esta expressa-se na redução das assimetrias de género, valorizando o papel da mulher através da formação de capacidades e afirmando-a como geradora de rendimento.

Foi necessário refletir, na análise a este projecto, se este potenciava uma verdadeira emancipação das formandas, e se eram criadas alternativas efectivas de rendimento através dos ofícios específicos nos quais recebiam formação. Mas é necesário referir também que o apoio aos beneficiários e as actividades levadas a cabo no Centro não desaparecerão, pois este não age numa lógica de implementação de projectos com um fim temporal determinado. Como veremos este ponto tem aspectos positivos e negativos: se é um facto que o Centro tem uma presença constante na região, deve-se mencionar também que o cariz emancipatório que deve constar num projecto de desenvolvimento, como veremos de seguida, não parece existir neste caso.

Metamorfose da identidade do projecto

O conceito do projecto "Ponto por Ponto com Saúde" é apresentado como um "projecto de Cooperação para o Desenvolvimento", mas surge através da adaptação de actividades com origens e fundamentos religiosos. Estas apresentam-se num pacote de actividades de duração e objectivos limitados no tempo, transfiguradas de forma a encaixar num formato "modernizado", e condizente com os actuais requisitos e terminologias do mundo da Cooperação para o Desenvolvimento.

Esta é uma questão fundamental que se tem delimitado significativamente a população local que beneficia do projecto. Actualmente todas as *mamãs* inscritas, quer nas aulas de costura como nas de saúde, são exclusivamente catequistas que já recebem a sua formação católica no Centro. Isto deve-se a que o Centro presta formação contínua nas suas instalações a catequistas, vindos de diversos pontos do país, para que lá obtenham a sua formação religiosa em regime de internato. Os casais de catequistas deste ano são originários de diversos locais de Moçambique[24], geralmente rurais, na sua maioria da Guiúa e de Inhambane mas alguns de mais longe. Sobre estes catequistas, M. R. considera que "estas mulheres são todas líderes nas suas comunidades"[25].

Este facto circunscreve significativamente a origem dos beneficiários, neste caso em função da sua orientação religiosa. Considerando a origem religiosa do próprio projecto, é normal que os seus contactos se situem maioritariamente junto das comunidades de crentes que lhe são próximas, mas para serem realmente eficazes é necessário que as aulas sejam o mais abrangentes possível, de forma a incluir mais mulheres da zona e mulheres de origens mais diversificadas.

Percepções e expectativas dos beneficiários

As opiniões recolhidas junto dos beneficiários foram, no geral, bastante positivas na sua avaliação do projecto. Considerando as mais-valias do

24 Dos 40 catequistas presentes no Centro, 18 eram casais e 4 "iniciadas" em formação, mas que não eram formalmente catequistas.

25 "Líderes das suas comunidades", no sentido em que foram escolhidos entre os seus pares na paroquia correspondente.

projecto como o conjunto de capacidades, ferramentas e conhecimentos facilitados pelo Centro, foi claro nas conversas e entrevistas que os formandos os associam a uma utilidade real presente (no caso da formação em saúde) e futura (no caso da costura). Nas entrevistas realizadas com as mulheres inscritas no curso, foi possível entrever que o curso de costura está bem adaptado às suas necessidades: nenhuma das entrevistadas conseguiu mencionar outro curso que preferisse fazer em vez de costura, e esta era a formação que gostariam de continuar.

Constatou-se também que as suas expectativas se prendem com os conhecimentos e técnicas que lhes podem proporcionar rendimentos, quer seja directamente através da venda no mercado ou, sobretudo, indirectamente através da poupança. Este foi um dado interessante: a expectativa mais mencionada foi a de produzir peças para elas próprias, valorizando a poupança alcançada[26]. No geral, e ainda que todas tivessem respondido que perto das suas aldeias de origem tinham mercados onde era possível vender os produtos, existe a noção de que as possibilidades de escoarem os seus produtos são baixas.

Os entraves que projectaram relacionavam-se com as capacidades materiais de poder costurar: quando indagadas sobre o destino a dar à roupa feita (para venda ou para uso próprio) a resposta recorrente foi "depende… tem mercado mas não tem máquina". A formadora M. esclareceu no entanto que, apesar de isso não permitir o mesmo tipo de arranjos, as formandas irão também aprender a coser à mão, não só à máquina. As capulanas[27] são artigos caros, e o facto de os poderem remendar ou mesmo produzir elas próprias é já uma expectativa real de melhoria da sua situação económica. Segundo a Irmã T., uma das formadoras das aulas de costura, não existem alternativas de formação para as pessoas: "se não estivessem nas aulas não estariam a fazer nada. Estão no mercado e na *machamba* de manhã, depois vêm para as aulas." Segundo a Irmã existem exemplos dos anos anteriores da formação em que os homens incentivaram as suas mulheres a irem ao curso, na expectativa de que este lhes pudesse proporcionar um rendimento extra. Até houve quem tivesse adquirido uma máquina de costura para uso caseiro.

Na entrevista colectiva realizada com os maridos das catequistas, as intervenções expressaram opiniões muito favoráveis, valorizando bastante o

26 Interpretação confirmada pelo *feedback* recebido do CPH ao relatório de avaliação do projecto.

27 Capulanas – Tecidos vistosos e coloridos tradicionais de Moçambique.

curso e seus objectivos ("nós valorizamos o trabalho das nossas mulheres, fazem arranjos, podem coser, há mercado" e "se fazem uma peça podem usar e não gastam, ou põe no mercado e vende depressa". No entanto, estes expressaram várias reservas quanto à sustentabilidade desta alternativa. Segundo eles, a formação não será usada pelas suas mulheres, mencionando também que as mulheres do ano anterior não usaram os seus conhecimentos de costura ("quando voltamos às comunidades, depois não usamos o conhecimento"). Algumas opiniões foram bem claras neste sentido: "sem continuidade a formação é um desperdício, um conhecimento que se perde" e "sem máquina de costura não é possível dar continuidade ao trabalho". O problema é de facto que as mulheres não possuem máquinas, e estas são demasiado caras para elas as poderem comprar. Acresce ainda a dificuldade em adquirir os materiais necessários nas regiões de origem de cada formanda, e o facto de que muitas dessas regiões não estão perto de zonas turísticas como Inhambane, dificultando a venda.

É necessário analisar como pode ser aproveitada, e em que condições, a formação obtida no Centro. Esta questão parece incontornável na análise da sustentabilidade do projecto.

Sustentabilidade do "Ponto por Ponto com Saúde"

Mesmo considerando que, devido ao seu envolvimento com as comunidades circundantes, o Centro manterá um contexto de apoio às formandas após os dois anos de formação, parece ser necesário uma concretização no sentido de garantir a sustentabilidade do modelo. Se as mulheres não se autonomizarem e derem seguimento elas próprias à prática de costura, a formação e os conhecimentos adquiridos perdem-se e os benefícios futuros não se poderão verificar. Parece haver dificuldade em concretizar esta questão, por condicionantes externas ao projecto (contexto de pobreza circundante que faz com que as pessoas não tenham dinheiro para adquirir máquinas de costura) e por falta de iniciativa da população (falta de alternativas gera dinâmicas de pouco empreendorismo).

Mas este ponto poderia ser contornado se cada pessoa tivesse forma de levar uma máquina de costura consigo no fim do curso. Por exemplo, o projecto poderia encetar uma parceria com uma organização que trabalhasse na região a nível de microcrédito, com trabalho provado, e que fosse capaz de apoiar as formandas na aquisição de máquinas de costura.

No que concerne à comercialização dos produtos feitos pelas alunas de costura, até à data têm-se comercializado quase exclusivamente no próprio Centro, aproveitando actividades e iniciativas que são lá realizadas e para as quais chegam ao Centro muitos visitantes. Nessas ocasiões é feita promoção aos produtos e apela-se ao facto de serem artesanais e produzidos localmente.

O apoio ao escoamento dos produtos era outro objectivo do projecto, para o que pretendia realizar parcerias com estabelecimentos turísticos hoteleiros da região. Os contactos necessários para realizar estas parcerias ainda não foram realizados, mas poderiam ser uma outra forma de procurar a sustentabilidade do projecto.

Relação e coordenação com outros actores

A nível da interacção e coordenação com outros actores, locais e internacionais, as relações mais próximas do Centro são com a Escola Primária e o Posto Local de Saúde.

Além destes, o Centro de Promoção Humana tem ligação estreita a uma rede internacional de voluntários que com frequência se deslocam ao Centro para apoiar em várias actividades, algumas delas de formação.

As relações com ambos os centros são estreitas. Os dois se situam dentro do complexo do Centro, e são de facto antigas instalações do Centro que passaram para gestão do poder público. O que eram a antiga Escola e Posto de Saúde do Centro são agora o Posto Local de Saúde público e a Escola Primária. Alguns exemplos das boas relações do Centro com essas instituições são o facto de que o Padre D. faz parte do Conselho da Escola, e que a Irmã F. é Directora do Posto Local de Saúde e formadora no Centro.

É relevante no entanto reflectir sobre a coordenação existente nestas relações.

Na entrevista com o Director da Escola, foi referido que a Direcção Provincial de Saúde tinha enviado uma comunicação formal à escola solicitando informação sobre os cursos de costura. Sendo um sinal positivo de interesse por parte da Administração do Estado numa parceria gizada a nível local, demonstra também como a autoridade local (neste caso a Escola) no que já decorreu de tempo de execução do projecto (mais de um ano) ainda não tinha informado a sua Direcção Provincial sobre a parceria com

o Centro. Uma possível consequência deste tipo de relações a nível local é a deficiente alocação de recursos pelo território, pois esta é tendencialmente maximizada se houver uma coordenação central das necessidades e recursos existentes – e essa coordenação deve ser feita através do Estado. É claro que este facto é exclusivamente imputável à Escola, mas uma comunicação próxima entre os agentes de Cooperação para o Desenvolvimento e a autoridade central permite mais eficácia alocação e utilização dos recursos.

Aulas de Saúde e alinhamento do projecto

Quanto às aulas de saúde, incluem módulos sobre conhecimentos básicos nas áreas de saúde reprodutiva, saúde infantil, prevenção de malária e doenças infecto-contagiosas como o VHI-SIDA, malária e tuberculose. Ao início as aulas eram dadas só às mulheres, mas a formadora foi-se apercebendo que para terem mais impacto, as aulas tinham que ser conjuntas para os dois membros do casal. Segundo a Irmã F., o "papel do Centro é importante. É difícil dar as aulas, porque são só 9 ou 10 meses e nestas matérias é difícil passar ideias que implicam hábitos culturais". Há diferenças assinaláveis no aproveitamento dos diversos alunos, pelo que o ritmo das aulas é lento e são feitas revisões com regularidade. Por outro lado, coloca--se a questão da língua: como nem todos falam português, a aula acaba por ser dada em mais que uma língua, o que implica repetir as ideias principais de cada aula várias vezes[28].

Complementarmente, no Posto Local de Saúde, e segundo as regras do Ministério da Saúde, existe a obrigação de quem dá as consultas[29] de fazer uma palestra diária aproveitando a presença de quem aguarda pelas consultas, a fim de as sensibilizar sobre diversos temas. Os temas são tão variados como nutrição, cuidados preventivos contra a malária ou planeamento familiar. Segundo a Irmã F., nestas palestras "as pessoas dispersam e não ouvem…".

Estes são sinais tanto da necessidade de reforçar a educação em saúde, como dos poucos recursos existentes para tal. Neste sentido, é de destacar a importância e a relevância de haver aulas de Saúde do Centro,

28 É de sublinhar que o Centro editou algumas das suas publicações em línguas locais.

29 Devido aos poucos recursos do país, a pessoa responsável nos Postos de Saúde pelas consultas muitas vezes não é médico. No caso da Irmã F., apesar dos anos de experiência, é "apenas" enfermeira de formação.

apesar da necessidade de ajustar algumas das áreas lecionadas.

No entanto, há um factor elementar que falha na adequação deste projecto à realidade circundante: não existe alinhamento entre o programa de formação das aulas de Saúde e o Plano Nacional de Saúde (PNS) de Moçambique. Apesar de o curso de saúde ser ministrado pela Directora do Posto Local de Saúde, que é público (o curso é dado pela Irmã F., também ela religiosa), os conteúdos do curso são preparados pelo Centro de Promoção Humana. Destes conteúdos, as partes relativas à saúde reprodutiva, nomeadamente sobre contracepção e protecção contra o VIH/SIDA, estão desfazadas do que é ensinado nesta área, tanto internacionalmente como no Plano Nacional de Saúde de Moçambique. Os conteúdos do curso nesta área representam uma visão claramente díspar no tema de saúde reprodutiva, pelo que seria benéfico que o Centro alinhasse o seu programa de Saúde com as directrizes do PNS, harmonizando os dois e prestando informação mais coerente, em benefício da população local.

Mesmo afirmando a importância das aulas de saúde, é de sublinhar que as políticas e formações dadas pelos agentes de desenvolvimento devem estar coordenadas com as políticas do Estado, como entidade centralizadora do conjunto de decisões e perspectivas nacionais em cada área. A Saúde é uma delas, senão mesmo a mais importante.

Sobre o processo de avaliação

Como referência final, há alguns pontos a referir sobre o próprio processo de avaliação.

O primeiro é o facto de não ter havido um documento com os Termos de Referência (TdR) para as funções dos avaliadores, o que teria enquadrado melhor o seu trabalho.

O outro ponto é uma referência positiva para o processo de preparação da avaliação. Foi muito positiva a abertura e disponibilidade das ONGD implementadoras e o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian na facilitação das primeiras reuniões. A inclusão dos diversos actores no processo de avaliação permitiu iniciar os trabalhos no terreno já com uma boa base de informação e também fazer uma ponte entre a academia e a análise empírica.

3 – RECOMENDAÇÕES, CONCLUSÕES E ORIENTAÇÕES

3.1 - Recomendações

Um dos objectivos da avaliação de projectos é a aplicação práctica da análise realizada, na forma de recomendações que possam ser inseridas de novo no sistema do projecto e assim permitir aos vários agentes nele envolvidos melhorar a sua acção no terreno. Esta avaliação foi por isso considerada como parte de um processo construtivo de melhoria contínua dos projectos em curso.

Além dos aspectos internos de cada projecto foi possível ainda reflectir sobre alguns contributos para o processo de candidatura à linha de financiamento da FCG.

Faz-se de seguida um resumo das principais áreas a que se dirigiram as recomendações elaboradas no decurso da avaliação. As recomendações aos projectos centraram-se em 4 áreas principais.

A primeira diz respeito à relação com as autoridades locais, nomeadamente a falta de articulação observada nos dois projectos.

Para dar resposta a esta lacuna, há que reforçar a relação com algumas autoridades e organismos locais que podem ser vectores determinantes para o sucesso das actividades propostas. No caso do projecto "A Árvore da Esperança", é de sublinhar dois exemplos concretos:

- A relação com o Centro Distrital de Saúde é fundamental para potenciar o impacto do projecto a nível da melhoria nos índices de nutrição (um dos seus objectivos).

Face à evidente dificuldade em conseguir que as pessoas adiram ao cultivo de moringa, uma maior proximidade com o Centro Distrital de Saúde pode dar um apoio precioso na divulgação da moringa. Se o CIDE integrar o seu trabalho nas sessões de esclarecimento sobre nutrição que o Centro de Saúde realiza, pode permitir ao projecto disseminar informação e conhecimento sobre a moringa. Nesse sentido, a formação prevista na memória descritiva do projecto (objectivo 4.2) pode ser mais eficaz se ministrada aos técnicos do Centro Distrital de Saúde, tendo na mesma (ainda que indirectamente) como destinatários finais os beneficiários originais, com a vantagem de alcançar um efeito multiplicador.

A coordenação com o Centro Distrital de Saúde pode permitir também uma análise mais precisa do impacto da introdução da moringa nos índices nutricionais do distrito. Sugere-se uma planificação conjunta dos métodos de análise e levantamento de dados sobre a utilização da moringa na alimentação das pessoas. Através da monitorização nutricional que já é realizada pelo Centro deverá ser possível definir grupos-alvo, grupos de controlo e garantir para o futuro a possibilidade de realizar um levantamento de dados sobre impacto nutricional.

- O segundo exemplo é a relação com o Serviço Distrital de Actividades Económicas (SDAE).

Este organismo tem uma rede de agentes agrícolas com prática de divulgação e trabalho junto das comunidades. Este trabalho de campo e o seu alcance geográfico e estratégico fazem do SDAE um parceiro incontornável. Vários sub-objectivos podem ser alcançados com uma boa articulação com o SDAE: a identificação de novos terrenos, de potenciais novos produtores, a disseminação da moringa como árvore de cultivo complementar à produção local e um maior contacto com a população, o que permite dar maior projecção ao conhecimento sobre moringa.

Na sequência destes dois exemplos, parece ser também fundamental apostar no reconhecimento e enquandramento institucional mais geral das aplicações e dos benefícios da moringa. Uma vez comprovadas as qualidades científicas da moringa, é preciso encontrar no Estado e nas entidades competentes (sanitárias, de saúde, nutricionais) parceiros activos na sua promoção. É aconselhável que haja uma educação sobre as qualidades da moringa que tenha uma componente de incidência a nível das instituições de saúde e de agricultura. A planta é pouco conhecida, muito pouco utilizada e vários representantes de autoridades mencionaram a sua incapacidade de ir mais além de pequenas acções, e a inexistência de um claro entendimento e reconhecimento técnico-científico destas qualidades não permite dar esse passo. Uma das formas de alcançar este conhecimento mais alargado é dando início à formação em técnicas agrícolas, sobretudo se esta for dirigida aos próprios técnicos do Centro Distrital de Saúde, de forma a obter um efeito multiplicador.

É de notar que, mesmo com uma ampla melhoria nas relações atrás mencionadas, é de prever que não houvesse um avanço que compensasse a falta estrutural de sustentabilidade do projecto, devido à falta de interesse generalizada observada por parte dos beneficiários.

No que concerne ao projecto "Ponto por Ponto", e apesar das relações estreitas com o Centro Local de Saúde, existe uma latente falta de alinhamento entre os conteúdos das formações em Saúde e o Plano Nacional de Saúde do país. As áreas de saúde reprodutiva, nomeadamente sobre contracepção e protecção contra o VIH/SIDA, têm que ser dadas de forma coerente com as linhas programáticas e de acção das autoridades locais e nacionais de Saúde.

A importância destas aulas já foi referida, mas é de notar que as políticas e formações dadas pelos agentes de desenvolvimento devem estar coordenadas com as políticas do Estado, como entidade centralizadora do conjunto de decisões e perspectivas nacionais em cada área. A Saúde é uma delas, senão a mais importante. O alinhamento desta formação com o Plano Nacional de Saúde é absolutamente necessário para quem trabalhe nessa área. Este é um ponto que é necessário corrigir urgentemente.

Ainda relativamente a este ponto é importante deixar uma nota sobre o processo de candidaturas promovido pela FCG. Seria possível melhorar os aspectos atrás mencionados através do formulário de candidatura aprofundando o ponto "Envolvimento de entidades locais (públicas e privadas)", que é crucial nas candidaturas propostas. O conhecimento e a articulação com as entidades públicas são fundamentais tanto para o sucesso operacional do projecto como para o alinhamento dos objectivos com as políticas nacionais. É por isso necessário garantir da forma mais precisa possível que os proponentes e executores têm essa relação planificada e estruturada com os seus parceiros – tanto os privados como especialmente os estatais. Propõe-se que sejam solicitados no momento da candidatura os protocolos realizados com os parceiros, bem como um detalhe minucioso das relações e responsabilidades de cada parceiro na execução do projecto.

Uma forma interesante de avaliar as estratégicas de parceria e o posicionamento do projecto no seu meio é pedir que este apresente uma breve referência a outros recursos e projectos similares existentes na zona, bem como a outras actuações complementares à da candidatura proposta.

A segunda área de recomendações refere-se ao reforço das relações institucionais do projecto. Num curto espaço de tempo, para um projecto com um elevado nível de complexidade, os laços que se possam estabelecer têm que ter em conta o seu seguimento numa fase pós-implementação. Depois do fim do projecto, o que ficar escrito e formalizado entre as partes poderá facilitar o caminho para os investigadores e técnicos do CIDE. Este ponto é válido tanto para a cedência dos terrenos de Mahelane como para as

relações com o Centro de Saúde e o SDAE, como ainda mais importante para a entrada dos dois assistentes técnicos para os quadros do CIDE no final do projecto. A necessidade de reforçar este aspecto vem do facto de ter havido uma sequência invertida na implementação deste projecto, numa lógica *"top down"*: as relações do projecto no terreno simplesmente não existiam. Uma construção mais integrada do projecto deveria ter sido elaborada a partir de relações pré-existentes do projecto, consolidadas e depois articuladas na forma de um conjunto de propostas que se apresentassem numa lógica de projecto.

Há também algumas correcções ao projecto que é ainda possível fazer. Uma delas é ponderar a relevância da construção das eiras de transformação. Apenas faria sentido construí-las se houvesse beneficiários empenhados na sua utilização, o que não se verificou. Esta parte do projecto falhou, e as eiras previstas não fazem sentido.

Outro conjunto de recomendações relaciona-se com a integração dos beneficiários nas actividades e elaboração dos projectos.

No caso do projecto "A árvore da Esperança", a não integração dos beneficiários na definição do desenho do projecto tornou-se visível à medida que as actividades se iam desenrolando e os beneficiários não adoptavam a moringa nas suas plantações. O desinteresse das pessoas pelas actividades foi-se instalando porque na génese do projecto elas não foram consultadas e por isso não foram considerados os verdadeiros interesses das populações. Não estavam por isso reunidas as condições para uma verdadeira apropriação do projecto pelos beneficiários, que optaram por realizar uma escolha selectiva dos elementos do projecto que lhes interessavam.

No caso do projecto "Ponto por Ponto", a falta de integração dos benficiários verifica-se a outro nível. Actualmente todas as *mamãs* inscritas, tanto nas aulas de costura como nas de saúde, são catequistas que recebem a sua formação católica no Centro. Considerando a origem religiosa deste projecto, é normal que os seus contactos se situem maioritariamente junto das comunidades de crentes, mas para o projecto ser realmente eficiente, é necessário que as aulas sejam mais abertas, para mais mulheres e a mulheres de origens mais diversificadas.

A recomendação final do ponto relativo ao envolvimento com os beneficiários dirige-se ao processo de candidaturas. Sugere-se que se solicite às candidaturas uma explicação clara sobre os mecanismos de inclusão dos beneficiários, tanto no projecto como nos processos de de-

senvolvimento que se pretende gerar.

Deve ser solicitado às organizações que detalhem que relações têm com os beneficiários do projecto, e que tipo de consulta ou participação tiveram estes na definição do projecto. O objectivo é procurar garantir que os projectos vão de encontro às reais aspirações dos beneficiários. Acrescenta-se que, independentemente do envolvimento *a priori* dos beneficários, é também importante saber se os projectos têm alguma estratégia de fortalecimento das capacidades locais incorporada nas suas acções.

Outra área de recomendações prende-se com o seguimento (*follow up)* dado às actividades dos projectos, ou seja, é importante definir o tipo de avaliação realizada depois de terminado o projecto. Um ponto que deveria ser abordado nos formulários iniciais de candidatura da Fundação Calouste Gulbenkian é o tipo de seguimento e monitorização que os projectos têm planificado após o final do projecto. Certamente que esta questão aplicar-se-à mais a uns casos do que outros, mas é importante saber se está previsto algum tipo de acompanhamento às actividades depois do final do período de execução do projecto (como acontece na práctica com o projecto "Ponto por Ponto").

Uma recomendação feita neste ponto é o alargamento do prazo da execução e da entrega do relatório do projecto "Árvore da Esperança". O alargamento do prazo de execução pode permitir que algumas das iniciativas sejam concretizadas: a necessidade de demonstrar aos beneficiários as vantagens de mudarem os seus hábitos alimentares, de complementarem os seus cultivos, de alterarem a forma de purificar a água que consomem, tudo isto leva tempo e nesse sentido pode ser benéfico alargar o prazo de execução (das actividades e a execução financeira) de forma a permitir a conclusão de algumas actividades. Com um pouco mais de tempo, podem--se conseguir resultados mais significativos.

Quanto ao alargamento do prazo de apresentação do relatório final, serviria para recolher mais dados sobre o final das actividades iniciadas pelo projecto.

Sugere-se ainda que a FCG direccione ao projecto, com vista ao relatório final, algumas perguntas concretas sobre a sustentabilidade das actividades implementadas e sobre as diligências levadas a cabo especificamente para garantir o futuro da moringa e da investigação no contexto proposto, de forma a alguns pontos, como por exemplo que actores se comprometeram a levar a cabo a promoção e divulgação da moringa na Namaacha,

que actividades tiveram seguimento depois do encerramento do projecto, e qual é a avaliação que os restantes actores fazem do projecto.

3.2 – Conclusões

O impacto dos projectos apoiados pela Fundação Calouste Gulbenkian apenas poderá ser analisado após o final dos dois anos de execução e a sua valoração terá que ponderar as especificidades de cada um, bem como a maturação das suas acções no terreno no decorrer do restante tempo de execução. Mas através dos critérios da FCG e de uma análise crítica ao *status* actual de cada um, foi possível avaliar o progresso dos projectos "Árvore da Esperança" e "Ponto por Ponto com Saúde".

Entre estes projectos há um conjunto de características comuns: o objectivo de aumentar o bem-estar das populações, a preocupação pelas comunidades locais ou o combate à exclusão. Ainda que bem diferentes na sua concepção teórica e prática, reúnem entre eles algumas importantes características em projectos de desenvolvimento: uma concepção bem estruturada, definição clara das necessidades dos beneficiários, um conhecimento e envolvimento no meio circundante e um forte compromisso com as gentes e com o país. O conjunto de valores existente nestes projectos compõe uma mais-valia para Moçambique.

Independentemente da avaliação de cada um dos projectos é preciso afirmar a importância de assumir o risco como elemento de transição para a inovação, pois não é possível ter um sem o outro. Esta questão aplica-se naturalmente ao projecto "Árvore da Esperança". Neste caso, o risco de criar um projecto com um grau de complexidade elevado (com recurso a diversas relações entre actores e a um conceito de difícil implementação como é mudar os hábitos alimentares da população) deverá ser entendido como um factor determinante e necessário para alcançar mudanças estruturais. Apesar da implementação do projecto ter demonstrado lacunas óbvias na planificação e na implementação, deve manter-se o espaço para projectos arrojados, capazes de definir modelos complexos e de ter uma visão de longo prazo, com novas ideias e formas de acção. Esta perspectiva deve, no entanto, ser acompanhada por garantias de solidez nas propostas realizadas e de incrustação no campo de acção.

Da mesma forma, é preciso preservar também o espaço da proximidade das organizações de base com relações estreitas com as populações e com

fortes compromissos com as comunidades. É preciso apoiar os pequenos projectos em que as relações humanas são o motor das iniciativas e em que o desenvolvimento é visto como um factor decorrente da prática do dia-a-dia, pois esses espaços de cooperação também podem criar parcerias para o desenvolvimento. Esta proximidade permite às organizações promotoras uma melhor avaliação dos contextos e das necessidades das populações, bem como uma maior flexibilidade e capacidade de resposta às sempre presentes adversidades do trabalho num país em desenvolvimento. É também de sublinhar que estes são muitas vezes os projectos que têm mais dificuldade em encontrar apoios: estruturas mais pequenas, menos profissionalizadas, onde não existe a mesma sistematização e apresentação de informação, onde a simples apresentação de propostas pode revelar-se já uma dificuldade em si mesmo[30].

Mas uma vez fazendo estas ressalvas, há que concluir que os projectos analisados, mesmo considerando que ainda se encontram a meio do seu período de implementação, apresentam lacunas tanto a nível de planificação, como da implementação e sustentabilidade. Como foi referido ao longo deste trabalho, um ponto crucial na análise destes projectos foi a sua relação com as autoridades governativas, administrativas e técnicas do Estado. Uma das críticas comuns à Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento é a forma como esta canaliza recursos paralelamente aos canais centrais de distribuição do Estado, escapando à coordenação ponderada das necessidades e dos recursos do país. Este aspecto configura a crítica mais forte aos projectos observados.

A coordenação com as entidades do país é claramente o que mais falha em termos da implementação do projecto "Árvore da Esperança". Embora a sua concepção tenha como base uma parceria estreita com um instituto governamental, a escolha deste instituto como parceiro e a implementação das actividades pareceram não resultar. A intrincada rede de relações com as restantes instituições do Estado era difícil de articular e não se tinha ainda contretizado. Alguns dos parceiros apenas foram abordados já durante a implementação do projecto e outros foram sub-aproveitados.

A complexidade desta abordagem holística acarretou dificuldades que o projecto não pareceu em condições de superar. Teria sido necessária uma muito maior proximidade de coordenação entre os actores e mesmo internamente ao próprio projecto.

30 É de destacar neste âmbito o programa criado pela Fundação Calouste Gulbenkian "Mecanismo de apoio à elaboração de projectos de cooperação para o desenvolvimento"

No caso do projecto "Ponto por Ponto" a falha de articulação do projecto, com consequências negativas, revelou-se através da falta de alinhamento dos conteúdos da formação em Saúde com o Plano Nacional de Saúde. Os conteúdos contraditórios nalgumas áreas seriam difíceis de conciliar tendo em conta a natureza católica da organização implementadora. Mas também a sustentabilidade do projecto é posta em causa pelas poucas possibilidades de seguimento das actividades por parte dos beneficiários depois de finalizarem as suas formações.

Uma melhor planificação, em ambos os projectos, poderia ter acautelado tanto o desinteresse geral dos beneficiários e agentes envolvidos no projecto "Árvore da Esperança", como a falta de sustentabilidade no projecto "Ponto por Ponto".

No PARPA II (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) , um documento de grande importância num país com níveis de pobreza e maltrunição tão elevados como Moçambique, é dado o alerta para o risco da "criação de distorções dentro do sector público devida à proliferação de projectos", bem como para a necessidade de "coordenação e sistematização dos fluxos de informação entre os parceiros de cooperação, o MINEC, os sectores recipientes, e outros órgãos do Estado". Esta noção dos riscos existentes, por parte de quem define as políticas públicas em Moçambique, demonstra uma percepção clara dos erros do passado e da necessidade de coordenação entre os actores de Cooperação para o Desenvolvimento.

Conclui-se este trabalho com esta nota final, sublinhando a necessidade de a comunidade de doadores dar resposta a estas preocupações e garantir a realização de projectos que cumpram os melhores critérios e boas práticas da Cooperação para o Desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

Documentos internos de apresentação, candidatura e relatórios dos projectos, bem como os regulamentos do financiamento prestado pela Fundação Calouste Gulbenkian:

"PGAD – Regulamento do Concurso Cooperação para o Desenvolvimento ONG 2009-2010" Fundação Calouste Gulbenkian, Junho de 2009

"Formulário de Candidatura" e "Memória Descritiva" do Projecto Ponto por Ponto com Saúde" Associação Mãos Unidas Padre Damião, Outubro de 2009

"Formulário de Candidatura" e "Memória Descritiva" do Projecto Árvore da Esperança" Instituto Marquês de Valle Flôr, Outubro de 2009

"Relatório Semestral de Progresso" e "Relatório Anual de Progresso" do Projecto Ponto por Ponto com Saúde Associação Mãos Unidas Padre Damião, Agosto de 2010 e Fevereiro de 2011, respectivamente.

"Relatório de Actividades 1º Semestre" e "Documento de Acompanhamento 1.º ano" do Projeto Árvore da Esperança, Instituto Marquês de Valle Flôr Setembro de 2010 e Fevereiro de 2011, respetivamente.

Fontes orais

Para concretizar este trabalho foram realizados diversos contactos exploratórios, entrevistas e reuniões tanto de planificação como sobretudo de recolha de informação. Muitas delas foram encontros informais, entrevistas não estruturadas com beneficiários, integrantes dos projectos e outras pessoas que contribuíram com informações úteis e valiosas. Não é possível aqui reproduzir uma lista desses elementos, mas constituiram uma importante fonte de informação oral para este trabalho.

Outra bibliografia:

"Desempenho de cientistas aflige direcção do IIAM". *Notícias de Maputo*, artigo pág. 26. Nº 28175 de 12 Maio de 2011.

"Lanche nas escolas para "reter" alunos". *O País*, de 12 de Maio de 2011.

"Persistem lacunas na fiscalização da ajuda externa pelos parlamentos da SADC". *O País*, artigo pág. 5, de 6 de Maio de 2011.

Brito, Luís de e Castel-Branco, Carlos Nuno e Chichava, Sérgio e Francisco, António (coord.) (2010) *Desafios para Moçambique 2010.* IESE Instituto de Estudos Sociais e Económicos

Brito, Luís de e Castel-Branco, Carlos Nuno e Chichava, Sérgio e Francisco, António (coord.) (2011) *Desafios para Moçambique 2011.* IESE Instituto de Estudos Sociais e Económicos

Cabral, Mara N. e Sangreman, C. (2011), *Guia das ONGD portuguesas*, Lisboa.

Campos, Inês (2011) "A eficácia da ajuda ao desenvolvimento é o futuro". *Le Monde Diplomatique* Edição Portuguesa, artigo pág. 4. Nº 53 de Março de 2011.

Conselho de Ministros da República de Moçambique (2006), *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II).* http://www.pap.org.mz/downloads/parpa_ii_aprovado_pt.pdf

Hafteck, Pierre (2003), "An Introduction to Decentralized Cooperation: Definitions, Origins and Conceptual mapping", *Public Administration and Development*, vol.23, pp.333-345

Hulme, David (2010) *Global Poverty – How global governance is failing the poor*, Ed. Routledge

Hummelbrunner, Richard (2000) *A sistems approach to Evaluation – Applications of Sytems theory and Systems thinking in Evaluation*, Paper prepared for the 4th EES Conference

Manning, Carrie and Malbrough, Monica (2010) , "Bilateral donors and aid conditionality in post-conflict peacebuilding: the case of Mozambique", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 48, pp 143-169

Pereira, Plácido Nerino (2010) "Balanço da vertente desconcentração no processo de descentralização em Moçambique", *Documento do Ministério da Administração Estatal* – Direcção nacional de Administração Local

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011, Março), "Mozambique Quick Facts March 2011". Obtido em http://www.undp.org.

mz/en/Publications/National-Reports/Mozambique-Quick-Facts

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2011, Março),"Analysis of Poverty Mozambique March 2011". Obtido em http://www.undp.org.mz/en/Publications/Other-Publications/Analysis-of-poverty-in-Mozambique

Rebola, Elisabete C. C. (2004), *Funcionamento e Sustentabilidade das Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento, em Portugal*, (resumo e índice) Tese de Mestrado, ISEG/Universidade Técnica de Lisboa.

Riddell, Roger C. (2008), *Does Foreign Aid Really Work?*, Oxford University Press, Oxford (Caps. 2, 3, 4, 5, 6, 14, 20, 21)

Rocha, Aurélio (2006) *Moçambique, História e Cultura*, Texto Editores

Sangreman, Carlos (coord.) (2010) *A cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e da Guiné-Bissau.* Edições CEsA e ACEP

Xavier, Kátia (2009) *Turismo e Desenvolvimento Humano na Província de Inhambane.* Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ISEG)

CAPÍTULO IV

AVALIAÇÃO DE PROJECTOS NA GUINÉ-BISSAU: SAÚDE, TRABALHO E IGUALDADE DE GÉNERO - O CAMINHO PARA A MUDANÇA DE PRÁTICAS NA GESTÃO

por Jerusa Costa

I. INTRODUÇÃO

Esta avaliação foi feita no âmbito da iniciativa de "Cooperação para o Desenvolvimento" iniciada em 2009 pela Fundação Calouste Gulbenkian. "Projecto-piloto" que conta com um fundo de 300 mil € e tem por objectivo o financiamento de projectos de Cooperação para o Desenvolvimento em Timor-Leste e PALOP num sistema de cooperação descentralizada. Tem critérios de financiamento específicos: a) implementação/desenvolvimento de projecto em regime de cooperação descentralizada, incentivando, assim, capacitação de ONGD locais para a sustentabilidade dos projectos; b) investimento no domínio do género, promoção da igualdade e empoderamento das mulheres nos contextos onde se desenvolve a acção; c) cumprimento/desenvolvimento das recomendações produzidas pelos ODM, sobretudo a igualdade de género; d) desenvolvimento educativo e formativo das mulheres; e) melhoria das condições de saúde das populações em geral.

Estes critérios foram definidos a partir das recomendações produzidas pela comunidade científica/académica e agências de cooperação internacional, cujo investimento é orientado para a educação e capacitação das

mulheres para o trabalho remunerado como a melhor forma de promoção do Desenvolvimento e da redução de pobreza.

Privilegia-se o financiamento a projectos socioeducativos para as mulheres que visem a criação de emprego e a educação para a saúde (reprodutiva e materno-infantil), e que considerem os seguintes aspectos: a) apropriação, alinhamento com as políticas dos países; b) harmonização e complementaridade com diversos actores; c) envolvimento das ONGD locais e populações.

Esta avaliação foi feita em parceria com o Centro de Estudos sobre África, Ásia e América Latina, do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa, no âmbito do mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, mediante atribuição de uma bolsa.

São três os projectos em implementação na Guiné-Bissau nos anos 2010-2011 e incidem a acção nos sectores da saúde, educação e empregabilidade. Será relevante, por isso, referir alguns aspectos de caracterização do país, que condicionam/explicam o grau de desenvolvimento dos projectos ao momento da avaliação.

1.1. Caracterização de contexto[1]

A Guiné-Bissau é um dos países mais pobres do mundo. Apresenta um Índice de Desenvolvimento Humano global de 0,289% e ocupa o 164 lugar num total de 169 países. A taxa de crescimento populacional anual é de cerca de 2,3% e a esperança média de vida ronda os 48 anos (UNDP: 2011).

A pobreza é predominante nas zonas rurais onde se concentra cerca de 70% da população (ILAP2:2011). Segundo o Inquérito Ligeiro de Avaliação da Pobreza de 2011 (ILAP2), cerca de 69,3% da população vive em situação de pobreza (menos de 2USD/dia), 33% em situação de pobreza extrema (menos de 1USD/dia), condição que afecta sobretudo as mulheres e crianças, vulnerabilizando-as nos domínios da educação, emprego e saúde.

O Documento de Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza (DE-

1 A informação estatística que serviu à caracterização do contexto reporta-se aos dados mais recentes à data da avaliação.

NARP, 2003)[2] faz uma caracterização da situação de precariedade das condições de vida da Guiné Bissau: condições sanitárias, condições das infra-estruturas de saúde e acesso a cuidados básicos de qualidade nesse sector.

O sector da Educação é um sector nevrálgico no contexto do país, dada a debilidade dos recursos existentes e cada vez menor investimento do Estado. Cerca de 48,6% da população adulta é analfabeta (ILAP2:2011)[3]. É um dos sectores prioritários para o Governo, a incluir nas políticas e estratégias de desenvolvimento do país.

No que respeita ao sector Económico, as principais actividades económicas são a produção agrícola e pesca. É um sistema de sazonalidade, isto é, a exploração agrícola respeita a sazonalidade da produção – sobretudo arroz, caju e óleo de palma – e as actividades relacionadas com a pesca, respeitam ao ciclo de vida e migração do pescado.

Mais concretamente, cerca de 66,9% da população é activa, dos quais, cerca de 53% vive abaixo do limiar de pobreza extrema (PNUD:2011;Tabela12). A estrutura económica é pouco diversificada, concentra no sector agrícola (72,4% da população total) a maioria da população activa ocupada (65,1%), e onde se desenvolvem as economias familiares de subsistência (ILAP2:2011).

A inacessibilidade das populações a recursos naturais como água influencia a baixa produtividade, dificulta a exploração agrícola e as actividades económicas que dela estão dependentes (como a produção de óleo de palma).

Outro sector prioritário para o Governo guineense é o da Saúde. No Plano Nacional de Desenvolvimento da Saúde (PNDS 2003), foi feito um diagnóstico da situação sanitária da Guiné-Bissau, cujos indicadores se verificaram estar abaixo da média da África Subsariana.

A taxa de mortalidade é elevada, sendo as mulheres e as crianças os segmentos populacionais de maior exposição ao risco de doenças e óbito.

2 Estudo participativo que serve aos propósitos: a) caracterização sectorial da pobreza no país; b) revisão das estratégias implementadas; e c) apresentação de recomendações para o futuro da luta contra a pobreza. Foi um dos documentos a partir dos quais se deu início à definição das políticas de luta contra a pobreza e desenvolvimento do país. Os objectivos gerais do programa do DENARP integram a definição do quadro macro-económico estipulado pelo FMI (Abril/Dezembro 2005), assim como o Programa Plurianual de Convergência 2005-07 que se insere no quadro do Pacto de Convergência, de Estabilidade, de Crescimento e de Solidariedade da UEMOA.

3 A média de frequência do sistema de ensino é de 2,26 anos para o ano de 2010.

Segundo os dados para os anos de 1997-1998, 44% dos óbitos[4] ocorridos decorrem da incidência de paludismo (principal causa de morte na Guiné--Bissau) – com repercussões imediatas ao nível do absentismo escolar e produtividade em geral. Registaram-se óbitos frequentes devido a outras doenças como diarreias, doenças respiratórias, complicações na gravidez e parto, e VIH/SIDA.

Uma das medidas adoptadas pelo PNDS segue as recomendações de Bamako[5], aplicando o Plano Alargado de Vacinação (PAV) - campanhas de vacinação que têm servido para o aumento da cobertura vacinal[6].

O estado da Saúde do país é influenciado pela inexistência de sistemas de saneamento e tratamento de resíduos, o que potencia o surgimento e propagação de epidemias. Este cenário contribui para a degradação das condições de saúde. A falta de recursos humanos qualificados e estruturas com condições para a prestação de cuidados básicos de saúde[7], são aspectos que contribuem para esse estado. A inacessibilidade a medicamentos essenciais constitui um problema de saúde pública: frequente ruptura de *stocks* nacionais; a proliferação de postos de venda ilegais de medicamentos não certificados, viciados ou provenientes de circuitos paralelos; falta de recursos financeiros nas comunidades para aquisição de medicamentos em acções conjuntas.

---

4 Segundo os dados mais recentes do Hospital Simão Mendes em Bissau para os anos de 1997-1998, registaram-se cerca de 2.600 óbitos no serviço de pediatria, num total de 16.298 internamentos.

5 Acordo assinado em 1987 entre a OMS, UNICEF e ministros dos países africanos da área da saúde. Instituiu o incentivo à participação das comunidades na administração e financiamento de medicamentos essenciais, estabelecendo um sistema de recuperação de custos dos serviços de saúde, pela responsabilização das populações em parte das despesas de prestação de serviços de saúde e de medicamentos genéricos; deu início ao processo de democratização das sociedades pelo incentivo à participação das populações na administração dos serviços de saúde. Na base disto está o princípio de contribuição das comunidades no custo da saúde dada a não gratuitidade dos mesmos.

6 Segundo dados de 1994, a taxa de imunização das crianças até 1 ano é de 93% para BCG, 45% para o DPT3, 45% para poliomielite, 46 % para o sarampo.

7 O número de médicos, enfermeiros e técnicos de saúde é insuficiente e está completamente desfasado relativamente às necessidades de resposta da população. As estruturas de saúde – hospitais, centros de saúde, unidades básicas de saúde – encontram-se num estado avançado de degradação, são insalubres e insuficientes em relação ao volume populacional do país; não dispõem de redes de saneamento e/ou tratamento de resíduos médicos, têm falta de recursos, materiais e fármacos necessários à prevenção e tratamento de doenças e/ou prestação de cuidados de saúde no imediato.

II. APRESENTAÇÃO DOS PROJECTOS

2.1. Liderança Feminina na Saúde, um Processo de Responsabilização Comunitária (4 Janeiro 2010 – 3 Julho 2011)

Foi proposto pela ONGD Projecto Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano (VIDA) em parceria com agentes locais Associação de Mulheres de Embuerer (AME) e a Direcção Regional de Saúde de S. Domingos (DRS). O período de execução decorreu entre 4 de Janeiro de 2010 e 3 de Julho de 2011.

O modelo de gestão definido atribuiu papéis específicos a cada um dos parceiros, sendo que o promotor exerce funções de implementação e acompanhamento das actividades do projecto no terreno; a AME é co-responsável pelas actividades relacionadas com o funcionamento do Centro Comunitário Materno Infantil (CCMI); o trabalho dos dois primeiros deve ser executado em colaboração e concertação com as actividades da DRS de São Domingos, cuja responsabilidade é a de providenciar os meios necessários à realização de actividades previstas no projecto.

Abrange a Região de S. Domingos no Norte da Guiné-Bissau (Sectores de Varela, Suzana, S. Domingos, Sedengal, Ingoré, Barro e Bigene), e a sua acção enquadra os sectores: a) educativo/formação (capacitação e reforço de experiências piloto de co gestão na área da saúde com vista à constituição de bases técnicas e materiais na implementação de um sistema de co-gestão ao nível da saúde[8]; e b) saúde (criação de um sistema de co-gestão que garanta o acesso, qualidade e sustentabilidade de um sistema equitativo e justo de saúde materno infantil) – saúde de proximidade e saúde participada.

Os grupos-alvo: 1) destinatários directos das acções desenvolvidas - Agentes de Saúde de Base (ASB) e matronas das Unidades de Saúde de Base (USB)/Unidades de Saúde Comunitárias (USC) da região (49); mulheres e crianças residentes na Região de S. Domingos, Sectores de Varela, Suzana, S. Domingos, Sedengal, Ingoré, Barro e Bigene; e a AME; 2) destinatários finais - população da Região de S. Domingos (Sectores de Varela, Suzana, S. Domingos, Sedengal, Ingoré, Barro e Bigene). Os objectivos a alcançar são os seguintes:

8 Por via de acções de formação e desenvolvimento de actividades de reforço/reciclagem de conhecimentos

Objectivo 1. Saúde e proximidade			
1.1.desenvolvimento de acções de formação	1.2. formação de agentes/activos na área da saúde, como ASB, matronas, técnicos de saúde e agentes de outras proveniências (funcionários administrativos);	1.3 acções regulares de monitorização das UCS;	1.4. campanhas de vacinação e educação para a saúde a desenvolver junto da população local;
Objectivo 2. Saúde participada			
2.1. capacitação de técnicos por via de acções de formação;	2.2. implementação eficaz da estratégia de registo de dados epidemiológicos;	2.3. aumento do nº de consultas no CCMI, nos domínios da pediatria, planeamento familiar, pré-natal e puerperal;	2.4. disponibilização de medicamentos à população.

O tempo de subvenção foi proposto para um máximo de 18 meses e conta com o financiamento de cerca de 65.500€, distribuído da seguinte forma:

	2010	**2011 (6 meses)**	**Total**
Financiamento total Fundação Calouste Gulbenkian	30770€	15120€	45890€
Financiamento próprio	13184€	6479€	19663€
Total	43954	21599€	65553€

2.2. Nô Djunta, Nô Mindjora Nô Saúde[9] - 1 de Janeiro 2010 a 31 Dezembro 2011

O promotor é o Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária (ISU), em parceria com as ONGD locais Divutec e ADI num modelo de gestão de actividades tripartida. Cabe ao promotor fazer o acompanhamento das actividades à distância. Os parceiros locais são os responsáveis directos pelo processo de implementação no terreno, cada um responsável pela realização das actividades por Secção da Região de implementação do projecto.

9 "Juntos, melhoramos a saúde"

Este projecto foi proposto para a Região de Quínara, Sector de Quínara, localidades de Buba e Empada. A acção enquadra as áreas: 1) Económica (concessão de microcrédito para a criação de actividades geradoras de rendimento); 2) Educação (acções de formação em saúde reprodutiva e infantil e educação para a saúde); e 3) Saúde (constituição de mutualidades comunitárias de saúde). Os destinatários directos são: 20 associações de mulheres e crianças residentes em tabancas entre Buba e Empada; técnicos da DIVUTEC e ADI. Os objectivos gerais e específicos do projecto:

Objectivo 1 – Concessão de Microcrédito para criação de actividades geradoras de rendimento					
1.1. concessão de microcrédito a agrupamentos de mulheres, - incentivo ao incremento das possibilidades de investimento em novas actividades de auto-emprego;	1.2. capacitação das mulheres para a organização financeira de actividades que já desenvolviam com base em sistemas tradicionais;	1.3. apoio na organização (estrutura e funcionamento) das associações de mulheres – comités de gestão, regulamentação de actividades e monitorização do pagamento de quotas;	1.4. acções de formação no âmbito da criação de actividades de auto-emprego;	1.5. acções regulares de monitorização das actividades de microcrédito;	1.6. alargamento do âmbito das actividades a mais agrupamentos de mulheres a incluir na proposta de renovação de financiamento;

Objectivo 2 – Formação de Agentes de Saúde de Base (ASB) e matronas
2.1. acções de formação de ASB e matronas com vista à reciclagem de saberes e sensibilização sobre saúde reprodutiva e materno infantil.

Objectivo 3 – Sensibilização para a criação de Mutualidades de Saúde			
3.1. sensibilização para a necessidade de constituição de mutualidades de saúde, enquanto alternativas à prestação de serviços básicos de saúde pelas autoridades oficiais;	3.2. sensibilização para a criação de comités de gestão das mutualidades de saúde e regulamentação da participação, destinatários e cobertura das suas actividades;	3.3. educação para a saúde	
		3.3.1. reprodutiva;	3.3.2. nutricional e cuidados com as crianças

As actividades foram planeadas a 24 meses, com base num volume orçamental de cerca de 70.000€, distribuído da seguinte forma:

	2010	2011	Total
Financiamento total Fundação Calouste Gulbenkian	31950€	17200€	49.150€
Contribuição do ISU	7461€	3003€	10464€
Contribuição dos parceiros locais	6313€	4420€	10.733€
Total	45724€	24623€	70.347€

2.3. Projecto C: Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto--confiança - 1 Janeiro 2010 - 30 Junho 2011

Este projecto foi proposto pela Associação Para a Cooperação entre os Povos (ACEP), em parceria com a ONGD local Rede Ajuda - Cooperação e Desenvolvimento (RA). O modelo de gestão definido responsabiliza o parceiro local pela implementação do projecto e implica uma participação activa dos grupos-alvo. O promotor faz o acompanhamento, apoio e verificação das actividades realizadas pelos parceiros locais.

Este projecto localiza-se Região de Quínara, Sector de Quínara, Localidades de Buba e Falacunda. Os sectores de incidência das actividades repetem-se: 1) Económico (reforço e criação de auto-emprego e actividades geradoras de rendimento); 2) Educação (atribuição de competências de inovação e tecnologia simples); 3) Saúde (informação para a saúde e sanidade); 4) domínio social (incentivo ao reconhecimento social e melhoria de condições de vida em sociedade).

Os seus destinatários directos: mulheres e raparigas de associações locais já existentes de Buba e Falacunda. Os objectivos a alcançar foram definidos da seguinte forma:

Objectivo 1. Melhoria da situação económica das mulheres e criação de auto-emprego		
1.1. organização e dinamização dos agrupamentos de mulheres para as actividades económicas" previstas no projecto (produção do Bubacalhau e produção artesanal de sabão);	1.2. acções de formação aos agrupamentos de mulheres no âmbito dos processos de salga e secagem de peixe, produção tradicional de sabão e compotas, embalagem e conservação de produtos;	1.3. promoção do reconhecimento social da mulher nas comunidades por via do incentivo à criação de actividades de auto-emprego;

Objectivo 2. Melhoria dos sistemas de distribuição e comercialização dos produtos			
2.1. introdução de tecnologias simples que servem à melhoria da qualidade de embalagem e conservação de produtos;	2.2. acção de formação no âmbito desse processo;	2.3. estabelecimento de acordos de compra e venda dos produtos a círculos particulares de clientela, mediante encomendas;	2.4. início do processo de introdução dos produtos no mercado de comércio de venda directa ao público, quer a nível local (Buba), quer central (Bissau).

Objectivo 3. Melhoria da situação de saúde, condições de higiene e sanidade das mulheres, crianças e comunidades
3.1. utilização da Rádio Papagaio (rádio local) como meio de transmissão das acções de sensibilização e divulgação de informação sobre os riscos das práticas tradicionais de saúde, saúde reprodutiva e materno-infantil, planeamento familiar, nutrição, higiene e sanidade

A realização destas actividades foi definida por período máximo de execução de 18 meses, sendo que o orçamento para o efeito rondou os 70.000€, distribuídos da seguinte forma:[10]

	2009 (máx. 3 meses)	**2010**	**2011**	**Custo Total**
Comparticipação solicitada à Fundação Calouste Gulbenkian		37000€	11025€	48025€
Financiamento próprio (ACEP)			9082€	9082€
Outros		12392€		12392€
Total	0€	49392€	20107€	69499€

10 Em "Outros", as Fontes de financiamento não são especificadas pela ONGD promotora do projecto em sede de candidatura.

© Foto da autora, XXX, Guiné-Bissau, 2011

© Foto da autora, XXX, Guiné-Bissau, 2011

© Foto da autora, XXX, Guiné-Bissau, 2011

© Foto da autora
XXX, Guiné-Bissau
2011

III. AVALIAÇÃO DE RESULTADOS

3.1. Metodologia

Esta é uma avaliação de acompanhamento aos projectos em implementação desde 2010 no território da Guiné-Bissau[11] e decorreu nos meses de Abril e Maio de 2011. Tinha por objectivo avaliar o processo de implementação dos projectos (verificação intermédia da pertinência no terreno e o estado dos resultados já obtidos), e avaliar/justificar a continuidade da própria iniciativa (viabilidade/adequabilidade dos objectivos e actividades às necessidades de acção, e produção de recomendações de ajustamento às reais determinantes do contexto, caso se verificassem necessárias).

Foram definidos critérios metodológicos para cada fase do processo (métodos de levantamento, recolha e análise de informação, definidos estrategicamente de forma esquemática, faseada em quatro momentos, cada um com desenvolvimento de actividades específicas):

Tabela 1 - Planeamento de actividades para a realização da avaliação dos projectos no terreno

Actividades		
1. preparação da missão em Portugal, entre Março e Abril de 2011, mediante a análise da documentação relativa aos projectos em avaliação requereu, numa primeira instância:		
1.1. recolha e análise da informação por meio de: - levantamento dos projectos financiados pela FCG (recorrendo às fichas de candidatura); - levantamento e análise da informação constante nos relatórios das ONGD, relativas à execução física e financeira dos projectos; - recolha de informação complementar	1.2. reuniões com as ONGD promotoras dos projectos - recolha de informação acerca dos projectos a avaliar	1.3. preparação do trabalho de terreno - concepção da matriz de avaliação - planeamento e calendarização das visitas aos projectos *in loco*

11 Os projectos em questão estão a ser implementados em duas regiões do país: Região de S. Domingos (Sectores de Varela, Suzana, S. Domingos, Sedengal, Ingoré, Barro e Bigene), e Região de Quínara (Sector de Quínara, Localidades de Buba, Empada e Falacunda).

2. deslocação ao terreno – aproximação ao contexto, ONGD/parceiros locais e destinatários dos projectos, através			
2.1. reunião com os coordenadores dos projectos das ONGD locais	2.2. aplicação de entrevistas aos coordenadores e funcionários dos projectos	2.3. verificação física dos projectos - visitas às tabancas/espaço físico dos projectos; - observação das actividades in loco, junto das associações de mulheres, das comunidades e ONGD cooperantes; - verificação dos registos e relatórios feitos pelos coordenadores dos projectos e ONGD locais e comparação com a informação recolhida em Portugal	2.4. contacto e entrevistas aos parceiros envolvidos (estruturas formais e informais, instituições oficiais e governamentais - nas figuras dos órgãos de autoridade local, organismos institucionais/ governamentais); contacto e entrevistas aos grupos-alvo e destinatários dos projectos
3. contacto com o financiador e com as ONGD promotoras dos projectos			
3.1. toca de impressões gerais sobre a missão			
4. elaboração e entrega do relatório elaborado posteriormente, relatando os resultados da avaliação e recomendações de ajustamentos que se consideram necessários para a melhoria das intervenções em curso			

A análise da informação recolhida, das fichas de candidatura e dos relatórios das ONGD sobre a 1ª fase de execução física e financeira, permitiu identificar indicadores específicos a avaliar. Para a elaboração da matriz de monitorização, foram considerados dois aspectos fundamentais: a) os objectivos de monitorização estabelecidos pela FCG enquanto financiador dos projectos – grau de evolução dos objectivos e dos resultados dos projectos; grau de eficiência dos projectos em si e em termos comparativos, quando aplicável; grau de inovação das abordagens implementadas; sustentabilidade dos projectos; coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais;

b) os modelos de avaliação estabelecidos pelo quadro do CAD/OCDE para o âmbito da cooperação internacional para o desenvolvimento, cujos critérios[12] constituem um modelo de avaliação que distingue os diversos quadrantes de incidência e implementação dos projectos no terreno. Foi, assim, elaborada uma matriz de monitorização com base nos seguintes critérios de avaliação: a) relevância; b) eficiência; c) eficácia; d) impacto; e e) sustentabilidade.

Tratam-se de categorias específicas que respeitam a: a) importância dos objectivos relativamente às necessidades e prioridades do contexto; b) medida da relação entre os pressupostos de intervenção e custos/benefícios; c) grau em que esses objectivos são atingidos; d) articulação entre os objectivos gerais e específicos e abrangência populacional do respectivo efeito; e e) os benefícios além período de subvenção dos projectos.

O processo de avaliação foi pensado, tendo em consideração alguns aspectos característicos da Guiné-Bissau. A deslocação ao terreno foi pensada para os meses de Fevereiro e Março de forma a evitar a época das chuvas.

Dada a distribuição geográfica dos projectos no território da Guiné-Bissau[13], a verificação física dos projectos foi programada por regiões – de Sul para Norte – de modo a facilitar as deslocações e monitorização das actividades *in loco* dentro do período temporal previsto. A calendarização das visitas requereu, por isso, um contacto prévio com as ONGD locais, por forma a conciliar disponibilidades.

3.2. Condicionantes e limitações

A dificuldade de conciliação de disponibilidades das ONGD locais, implicou alterações ao planeamento de actividades no terreno inicial que obrigou a: adiamento da deslocação para os meses Abril e Maio de 2011; programa de deslocações reorientado de Norte para Sul do país e consequente recalendarização das visitas para verificação das actividades no local.

O trabalho de monitorização no terreno decorreu com constrangimentos que condicionaram algumas das actividades do programa de avaliação.

12 Estes critérios foram aplicados sempre considerando as relações de género

13 Um localizado a Norte, na Região de São Domingos, dois a Sul, na Região de Quínara

Dadas as características e insuficiência de recursos do contexto – distribuição populacional dispersa e/ou em situação de isolamento – o raio de abrangência dos projectos está limitado às condições do país:

- a fraca rede de transportes e degradação das vias de comunicação, e a falta de disponibilidade e recursos (meios de transporte, recursos humanos, meios financeiros) das ONGD locais para a deslocação ao espaço físico do projecto, dificultaram/impossibilitaram (em quatro localidades) o acesso às populações verificação das actividades;
- a inexistência de meios de comunicação (rede telemóvel e acesso a internet) dificulta a comunicação com Portugal e com as ONGD locais e populações para concertação de disponibilidades e combinação de visitas;
- a inexistência de recursos como electricidade, água canalizada, saneamento e estadia (sobretudo nas regiões) constituem obstáculos e riscos para o decorrer dos trabalhos e estado de saúde e bem-estar do avaliador;
- a sazonalidade das colheitas agrícolas também dificultou o contacto com as comunidades e destinatários do projecto – ser uma época da campanha de caju dificultou os encontros com os grupos alvo e a aplicação das entrevistas.

3.3. Objectivos

O âmbito e objectivos desta avaliação partem da monitorização de uma grelha de indicadores estabelecidos pelo financiador, os quais servem ao alcance de sucesso da iniciativa. São eles:

- o grau de implementação dos objectivos e dos resultados dos projectos;
- o grau de eficiência dos projectos em si e em termos comparativos, quando aplicável;
- o grau de inovação das abordagens implementadas;
- a sustentabilidade dos projectos;
- a coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais;

Sendo a primeira avaliação feita pelo financiador no âmbito desta iniciativa, pretendia-se também avaliar a sua pertinência no terreno, o estado dos resultados obtidos e a adequabilidade dos objectivos e actividades às necessidades do contexto. Como avaliação intermédia, pretendia ainda fazer alterações e ajustamentos, caso se verificassem necessários.

Um objectivo específico desta avaliação previa a produção de recomendações aos promotores e financiador dos projectos. Para tal, foi feita uma apreciação mais cuidada ao estado geral dos projectos, possível pelo alargamento dos critérios de avaliação a aspectos de cariz sociocultural, demográfico e geográfico, que sirvam para justificar e/ou influenciar o processo, grau de implementação dos projectos e resultados já obtidos.

3.4. Resultados da Avaliação

Partindo dos termos de referência dos projectos, por forma a facilitar a leitura dos resultados, optou-se por fazer-lhes referência considerando os seguintes aspectos: implementação dos projectos, aspectos organizativos e institucionais. Pretende-se uma justificação do seu estado de evolução, pertinência e continuidade da iniciativa de financiamento em causa.

Implementação dos projectos

3.4.1. Liderança Feminina na Saúde um Processo de Responsabilização Comunitária – 4 Janeiro 2010 – 3 Julho 2011

i) Grau de implementação

Na sua generalidade, verifica-se uma evolução satisfatória e o alcance de resultados esperados pelos indicadores propostos. Cumpre os objectivos e requisitos da iniciativa em curso.

Os reajustes a fazer implicam alterações ao cronograma de actividades, devido a factores de caracterização de contexto[14] externos ao projecto – a

14 Indisponibilidade ou inexistência de recursos (financeiros ou humanos) necessários à realização das acções de formação com médicos e especialistas na área da saúde. Outro aspecto refere-se ao modelo de gestão de recursos humanos praticado pelo MINSAP, sobretudo no que respeita à rotatividade. No caso específico deste projecto, a deslocação do enfermeiros, parteiras e/ou técnicos de saúde, implica um esforço de integração e forma-

maior morosidade no cumprimento do calendário previsto não invalida a sua execução. Apesar dos imprevistos, os promotores e parceiros do projecto têm conseguido realizar as actividades de modo a fazer corresponder o seu actual estado ao planeamento previsto. Especificando:

Objectivo 1. Saúde e proximidade

- 16 acções de formação decorridas até ao final do mês de Abril, relativas a temas diversificados[15]. Estas acções decorrem de forma contínua e sempre que verifica necessária a maximização de recursos;
- total de 221 pessoas formadas, dos quais 110 ASB, 85 matronas, 16 técnicos de saúde e 10 de outras proveniências;
- acções regulares de monitorização das UCS;
- campanhas de vacinação e educação para a saúde abrangem um volume cada vez maior da população;

Objectivo 2. Saúde participada

- capacitação de técnicos por via das acções de formação referidas no ponto anterior;
- implementação eficaz da estratégia de registo de dados epidemiológicos;
- aumento do nº de consultas no CCMI[16]: 1745 consultas de pediatria entre os meses de Maio 2010 – Fevereiro 2011; 1622 consultas, distribuídas entre consultas planeamento familiar, pré-natal e puerperal entre os meses de Maio 2010 – Dezembro 2010;
- disponibilização de medicamentos à população – registo de ruptura de *stock* no CCMI é quase inexistente.

ção para o trabalho no CCMI, nos centros envolvidos no projecto e com as comunidades abrangidas.

15 Logística, práticas de registo, educação para a saúde, prevenção e tratamento de doenças, cuidados higiene e nutrição, elaboração de diagnostico médico.

16 Existe a possibilidade de desfasamento no nº de consultas registadas dadas as deficitárias práticas de registo características do país. Para colmatar essa falha, os promotores do projecto têm vindo a desenvolver uma estratégia de registo de informação epidemiológica que se tem verificado eficaz.

ii) Relevância

A definição clara dos objectivos de partida facilitou a verificação do estado do projecto no terreno. As actividades realizadas contribuem para um melhor acesso, condições e qualidade dos serviços e cuidados básicos de saúde na região[17]. É um projecto de continuidade sendo que esta fase marca a abertura do CCMI e incorpora o início das actividades como:

- consultas médicas diárias de pediatria (0-5 anos), pré-natal, puerperal e planeamento familiar;
- apoio às USC e CS com equipamento e materiais médicos;
- venda de medicamentos e apoio técnico à farmácia comunitária;
- monitorização das USC;
- apoio às actividades do MINSAP da Guiné-Bissau e DRS sobretudo na estratégia de prevenção de doenças do plano nacional do MINSAP da Guiné-Bissau[18];
- apoio às acções de educação para a saúde;
- acções de sensibilização e educação para a saúde feitas nas USC;
- formação de matronas para o acompanhamento e prestação de ajuda às mulheres das comunidades;
- integração das mulheres em actividades de promoção económica no âmbito de actividades do centro materno-infantil;
- cedência de um espaço à associação de mulheres para o desenvolvimento de actividades económicas - fabrico de sabão e seu armazenamento;
- integração nas actividades do CCMI da actividade de venda do sabão aos seus utentes;
- promoção de mudança de mentalidades e representações sociais acer-

17 Sobretudo à melhoria das condições de saúde reprodutiva e materno-infantil e nas suas condições de vida em geral.

18 "Educação para a Saúde, Programa descentralizado de luta contra a malária" (campanha de impregnação e distribuição de tendas nas USC e nos Centros de Saúde); campanha do Plano Anual de Vacinação - aquisição de vacinas, financiamento das estratégias avançadas e móveis nas áreas sanitárias de Begene e S. Domingos (manutenção de meios transporte, combustível e *per diem* dos enfermeiros.

ca do papel da mulher na sociedade guineense, por via das actividades e objectivos propostos;

- venda de medicamentos no CCMI e o garantia de acesso aos medicamentos essenciais das USC do Sector de São Domingos;
- apoio ao funcionamento e gestão da farmácia popular;
- aquisição de equipamentos médicos e materiais de tratamento;
- acções de formação/reciclagem de matronas, ASB, parteiras - acções de formação/reciclagem funcionários – capacitação do pessoal no sentido da responsabilização pela gestão do centro.

iii) Eficiência

A sinergia estabelecida entre o promotor do projecto e a DRS (afectação de recursos humanos do MINSAP aos serviços no CCMI como resposta à falta de recursos humanos[19]), verificou-se um meio para a maximização dos recursos existentes.

A falta de recursos humanos na DRS é um obstáculo a algumas das actividades do projecto, nomeadamente a supervisão mensal das áreas sanitárias. Foi feito um reajuste desta actividade aos recursos no terreno e mudaram-se os elementos da equipa de supervisão.

No decorrer do projecto, houve mudanças de contexto como é o caso da reestruturação da coordenação territorial local e regional das zonas sanitárias – integração da região independente de S. Domingos na região de Cacheu. Isto implicou o reajuste metodológico e das actividades de capacitação de recursos humanos.

Na impossibilidade de realização de algumas actividades, foi feita uma realocação de recursos financeiros para o reforço e/ou desenvolvimento de outras:

- fundo previsto para a rubrica "Fundo para funcionamento da Coordenação" foi utilizado no processo de legalização das Associações de Mulheres de Embuerer;

19 A falta de recursos humanos constitui um obstáculo no contexto do terreno, para a generalidade dos projectos em desenvolvimento.

- fundo para a campanha de impregnação de tendas foi canalizado para aquisição de medicamentos e formações dos técnicos de saúde (parteiras e enfermeiros), matronas e ASB.

Apesar dos constrangimentos externos ao projecto, quer as actividades, quer os recursos mobilizados para a sua realização, são os mais apropriados à especificidade e alcance de resultados; os parceiros têm mostrado capacidades para a sua resolução e garante da continuidade do trabalho.

iv) Eficácia

O cronograma de actividades tem sido cumprido na sua generalidade, e os indicadores propostos viáveis e alcançáveis. As actividades definidas são adequadas ao alcance de objectivos e resultados propostos, embora algumas se verifiquem inviabilizadas, dadas as condições do contexto no terreno.

Objectivo 1 – Saúde de Proximidade: objectivos específicos

R1. Capacitação e reciclagem de ASB e matronas: actividades em atraso mediante factores de contexto que impossibilitaram a participação dos activos nas formações (época de campanha do caju). Estas actividades tiveram de ser iniciadas mais tarde do que o previsto;

R2. Monitorização das USB: corresponde ao previsto no cronograma de actividades, dado ser uma actividade contínua até fim do período de subvenção;

R3. Plano Anual de Vacinação e Estratégias Avançadas: são actividades em pleno funcionamento e realizadas de forma contínua como o previsto. O promotor do projecto tem sido o principal interveniente e suporte da implementação e funcionamento destas actividades, substituindo a DRS em alguns domínios dada a situação económico-financeira que condiciona a sua acção:

- realização/financiamento de actividades integradas na estratégia de desenvolvimento sanitário do país – educação para a saúde, estratégias avançadas (garantindo a manutenção dos veículos);
- fornecimento de medicamentos e abastecimento de vacinas (fre-

quente ruptura de *stocks*);

- introdução de sistemas de registo de dados epidemiológicos;
- afectação eficaz e em quantidade de recursos humanos a actividades previstas pelo projecto;

R4. Apoio aos Programas Descentralizados de Prevenção Primária, Promoção de Conhecimentos e Adopção de Práticas de Saúde Adequadas: os objectivos fixados estão a ser alcançados mediante a elaboração de sessões de Educação para a Saúde, realizadas de forma contínua e de acordo com o cronograma – abrangem o âmbito dos cuidados com a saúde, são estruturados a partir dos temas previstos pelo MINSAP da Guiné-Bissau e adaptados às necessidades locais.

R5. Apoio ao funcionamento e gestão da farmácia comunitária: decorre de forma contínua como programado, apesar da ocorrência de constrangimentos externos como a ruptura de *stocks* – o promotor do projecto tem conseguido assegurar o acesso a medicamentos essenciais aos CS da região;

R6. USB aderentes oferecem impregnação à comunidade: no que respeita o Programa de Luta contra a Malária, é uma actividade impossível de realizar, dadas as alterações ao Plano Nacional do MINSAP e falta de recursos;

Objectivo 2 – Saúde Participada: objectivos específicos

R1. Equipa de coordenação das áreas sanitárias: a constituição desta equipa tem sofrido atrasos devido a factores do contexto e falta de apoio das autoridades sanitárias locais na disponibilização de recursos humanos. Ainda assim, o promotor do projecto tem feito esforços para a sua realização, fazendo os reajustes necessários. Tem ainda servido à supervisão das USC abrangidas pelo projecto, responsabilidade da DRS.

R2. Capacitação dos técnicos de saúde integrados no sistema de saúde materno-infantil liderado pelo CCMI: actividade atrasada, ainda em fase inicial de realização. O trabalho feito até ao momento tem recaído, sobretudo, na estruturação mensal da actividade;

R3. Formação de 2 Associações de Base de Mulheres: actividade em atraso mediante problemas no funcionamento interno da Associação de

Mulheres de Embuerer no que respeita à sua legalização, às necessidades de capacitação e aquisição de experiência (as duas últimas requerem uma maior temporalidade do que aquela inicialmente prevista) e, sobretudo, na definição de papéis e exercício de autoridade relativamente à apropriação aos objectivos do projecto;

R4. Consolidação do CCMI e criação e funcionamento da Farmácia Popular anexa: os objectivos previstos estão a ser alcançados dentro do previsto. O CCMI está em pleno funcionamento e já tem regulamento interno. Já a abertura e pleno funcionamento da Farmácia Popular são actividades atrasadas, dada a dificuldade de obtenção de autorização para a sua abertura. Tem servido, sobretudo, de apoio à farmácia do CCMI.

A alocação de recursos é feita numa lógica de prioridades de acção e adequação às necessidades. O surgimento de obstáculos, provocados por factores externos, não inviabiliza o projecto nem impossibilita o funcionamento do CCMI, a realização/eficácia das actividades já concretizadas, cumprimento de prazos e garantia de sustentabilidade pós período de subvenção:

- as directrizes do MINSAP da Guiné-Bissau quanto à distribuição, rotatividade e mobilidade de recursos humanos pela DRS prejudicam a o bom funcionamento e qualidade de serviços prestados pelo CCMI: necessidade de constante formação dos recursos humanos alocados ao CCMI e centros de saúde abrangidos pelo projecto, dada a dificuldade de fixação dos técnicos de saúde;

- a falta de equipamentos e materiais médicos no país resolvida pela aquisição e pedido de doações a nível internacional;

- frequente ruptura de *stock* de medicamentos essenciais a nível nacional e lógica de abastecimento dos centros (aquisição de medicamentos a nível regional); a solução encontrada foi conseguir autorização do MINSAP da Guiné-Bissau para abastecimento de medicamentos essenciais noutras regiões, na central nacional e até recorrer à aquisição e pedido de doações a nível internacional;

- degradação de estruturas físicas e condições sanitárias deficitárias dos centros de saúde, implicam um esforço de adaptabilidade e ajustamento da metodologia mediante as condições existentes.

O modelo de gestão tripartida é eficaz e viável à implementação do

projecto. O espírito de cooperação entre os parceiros parte de uma lógica de partilha de interesses individuais como garantia de exercício de autoridade. Os constrangimentos advêm precisamente da delimitação de autoridade – resistência, constrangimento e legitimidade de autoridade –, sobretudo quanto à definição de funções, cumprimento do acordo de trabalho e apropriação da gestão CCMI (existe uma atitude de oposição à intenção do promotor de concessão da gestão do CCMI à comunidade). Este rumo pode inviabilizar a sustentabilidade do projecto após o tempo de subvenção.

A acção dos promotores tem conseguido contornar com sucesso estes obstáculos, garantido a normalidade das actividades, no tempo previsto e com garantia dos resultados.

v) Impacto até à data

Este projecto tem contribuído para o lançamento e reforço de dinâmicas duráveis em diversos domínios da vida dos grupos-alvo do projecto:

- melhoria das condições de acesso a cuidados de saúde: a) abertura do CCMI e início de atendimento em consultas pré-natal, puericultura, pediatria e vacinação; b) investimento na capacitação/formação de recursos humanos ao serviço do CCMI, dos centros de saúde e ao serviço das comunidades (matronas e ASB);

- prevenção de doenças: sensibilização e educação para a saúde sobre temas diversificados como higiene corporal, conservação e tratamento de água, alimentos e ambiente, prevenção de diarreias, cólera, paludismo, cuidados puerperais; parto assistido; vacinação das crianças, grávidas e sensibilização dos pais para levar atempadamente as crianças às consultas;

- segurança alimentar fortalecida: aconselhamento nutricional nas consultas de puericultura;

- incentivo à redução de custos das famílias: o acesso a cuidados básicos de saúde desde a nascença promove a melhoria do estado de saúde das populações, a diminuição de gastos tratamento de doenças, melhor condição física para o trabalho – incentivo ao aumento da produtividade;

- contributo para a mudança de mentalidades e promoção para a igual-

dade de género: a) capacitação das mulheres para a liderança e gestão comunitária da saúde; b) promoção de cuidados de saúde materno-infantis, planeamento familiar e defesa dos direitos reprodutivos; c) redefinição de papéis de género no cuidado com as crianças (aumento do número de homens a acompanhar as crianças e mulheres às consultas de pediatria e pré-natal).

vi) Sustentabilidade

As estratégias foram definidas de modo a garantir a sustentabilidade do projecto, embora não hajam garantias da sua eficácia finda subvenção. Reúne as condições necessárias para atingir os resultados propostos.

A sustentabilidade é potenciada pela forte componente formativa do projecto que incide na capacitação de recursos humanos, parceiros, grupos-alvo e beneficiários, e responsabilização pela gestão das actividades iniciadas. Existem aspectos de caracterização do contexto no terreno que podem constituir lhe obstáculos, pós período de subvenção:

- as incompatibilidades com os parceiros locais, sobretudo a Associação de Mulheres de Embuerer que, embora contornáveis, exigem uma continuidade imediata de financiamento para evitar tempo interregno na realização de actividades sob supervisão;
- a diversidade étnica característica da sociedade guineense;
- o papel da mulher na sociedade guineense;
- a situação de pobreza em que vive a maioria da população beneficiária deste projecto;
- a falta de recursos que permitam o bom funcionamento e desenvolvimento do projecto após o período de subvenção e sem supervisão do promotor do projecto[20].

Há uma relação de dependência da DRS[21] relativamente às actividades

20 A influência exercida por um agente financiador junto das autoridades locais é, neste contexto, mais legítima que a influência de actores locais e funciona como catalisador para alcance de objectivos e resolução de imprevistos.

21 A actual situação económico-social do país coloca-o numa situação de dependência do apoio e cooperação internacional para o desenvolvimento da generalidade dos sectores, neste caso, da saúde

do projecto dado que é este quem suporta grande parte dos seus custos. Por isso, a sua continuidade é bem vista pelas autoridades sanitárias e políticas locais como garantia da continuidade das actividades do governo na área da saúde. A sua suspensão pode constituir um retrocesso ao seu já estado de evolução. Este projecto produz efeitos multiplicadores ao nível dos seus objectivos principais:

- aumento do volume de consultas, consequentemente, melhoria do estado de saúde das populações;
- crescendo de qualidade do atendimento e acompanhamento de doenças devido às acções de reciclagem e acções de formação;
- as acções de formação produzem resultados positivos que se reflectem no aumento da qualidade de serviços prestados, consequentemente, aumento da confiança e maior afluência e procura dos serviços;
- criação de uma prática de formação em rede – cada técnico formado é também formador.

Existe uma correcta apropriação das técnicas, tecnologia e ferramentas de trabalho utilizadas pelos parceiros, grupos-alvo e beneficiários do projecto – continuidade das actividades pós fim de subvenção.

vii) Coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais

O planeamento e realização de actividades deste projecto enquadram o plano nacional de saúde e políticas e estratégias de desenvolvimento sanitário local e nacional. Coordena trabalhos com o HSD para utilização dos serviços médicos e parteira.

Recorre a actores internacionais para a aquisição de medicamentos genéricos dadas as frequentes rupturas de *stock* a nível regional e nacional. Desenvolve parcerias de trabalho no domínio formativo[22] para capacitação de recursos humanos.

22 Recorrendo, sobretudo, a médicos especializados em domínios da saúde reprodutiva e materno-infantil (partilha de experiências e saberes adquiridos pela profissão).

viii) Verificação e Recomendações

O CCMI reúne condições sanitárias, boas infra-estruturas e equipamentos para uma boa acomodação, observação e tratamento de doentes da região - prestação de cuidados de saúde reprodutiva e materno infantil.

Os CS e UCS beneficiários do projecto encontram-se em condições de debilidade sanitária e degradação das estruturas físicas[23] - o financiamento excluir a reabilitação de estruturas. No entanto os promotores do projecto têm tentado obter financiamentos para tal.

De um modo geral, a acção desenvolvida no terreno verifica-se em conformidade com o âmbito e critérios da iniciativa de financiamento da FCG.

Este projecto serve de resposta às necessidades do terreno. Existem aspectos que requerem reajustes para melhorar a acção e permitir continuidade do projecto. Sobretudo, ao nível das parcerias, no que respeita à forma de relacionamento entre o promotor e os parceiros locais.

Aplica um modelo de gestão tripartido (VIDA, Associação de Mulheres de Embuerer e Direcção Regional de Saúde de São Domingos[24]), que se verifica viável, sobretudo pelo incentivo à participação comunitária na gestão das actividades. Dois aspectos a considerar são uma clara definição de papéis entre os parceiros e a atribuição o equitativa de autoridade.

A definição de papéis descentraliza a implementação do projecto. O promotor financia e presta apoio à criação de condições para a realização das actividades. É o responsável pela capacitação de recursos humanos para gestão comunitária do projecto. O seu papel junto das autoridades locais é de parceria, apesar de assumir as funções da DRS ao longo do processo no terreno – providenciar às populações acesso a cuidados básicos de saúde e sanitários de qualidade.

Existe alguma dificuldade de relacionamento com a direcção do HSD no cumprimento do protocolo assinado com a DRS. Acordo de parceria na utilização de equipamentos e serviços médicos do Hospital, afectando-os ao serviço do CCMI. As boas condições de atendimento e tratamento de

23 Sem condições de acomodação ou tratamento, mal equipados e sem qualidade para a prestação de serviços de saúde.

24 O governo da Guiné-Bissau procedeu a uma reestrutura territorial, anexando a região independente de São Domingos na região de Cacheu, provocando assim alterações ao nível da coordenação territorial local e autoridade regional. A coordenação local de saúde passa a funcionar em Canchungo, cuja autoridade local gere agora 18 áreas sanitárias.

doenças do CCMI, tem vindo a desviar os utentes dos serviços do Hospital. A inversão de papéis (Hospital numa posição secundária de apoio às actividades do Centro), é vista como ameaça ao estatuto de autoridade sanitária local[25] do Hospital.

A falta de recursos obriga o promotor do projecto ao ajustamento metodológico de implementação e adaptabilidade às condições do terreno[26]. Sobretudo, a falta de recursos financeiros do país é o principal factor que condiciona a DRS ao cumprimento da parceria, embora o relacionamento institucional ser, formalmente, pacífico e cooperante.

A candidatura implica o levantamento de informação sobre as condições e recursos existentes no terreno. A Associação de Mulheres de Embuerer foi identificada para parceira local pelo trabalho junto da comunidade[27].

No decorrer da avaliação, verificou-se um grande desfasamento entre o descrito no diagnóstico e a realidade no contexto. A coordenação e participação efectiva na vida da associação está circunscrita a um número reduzido de mulheres da comunidade e as actividades são praticamente inexistentes. É evidente a falta de rotatividade de funções[28] e o seu corpo dirigente detém a legitimidade e poder de decisão – falta de transparência na gestão, coordenação e controlo financeiro das actividades.

Existe uma incompatibilidade de interesses nesta parceria – intenção de apropriação indevida da gestão do CCMI pela AME. O estatuto e capacidade financeira dos membros permitem-lhes, por um lado, exercer influência junto das autoridades locais e da comunidade, por outro, desencadear uma acção de oposição às acções do promotor que visam a concessão

25 Cabe ao HSD a providenciar condições de saúde da comunidades o sistema de estratificação social destas comunidades atribuí elevada valorização ao estatuto económico-social obtido por via da profissionalização e posição que se ocupa no contexto de inserção.

26 Condições e recursos de que o contexto dispõe - estruturas físicas e recursos financeiros - assim como factores de caracterização das mentalidades, representações e práticas de saúde dos grupos-alvo e beneficiários do projecto, constituem resistências ao pleno funcionamento das actividades do projecto.

27 Forte capacidade associativa das mulheres da região, cujas actividades desenvolvidas são fortemente participadas, diversificadas e servem às necessidades da comunidade, desenvolvendo projectos nas áreas da saúde, educação e empregabilidade pela criação de actividades económicas geradoras de rendimento.

28 A Associação de Mulheres de Embuerer é composta por dois órgãos de gestão, a Assembleia Geral e o Comité de Gestão, concentrando nas mesmas pessoas as funções de liderança e coordenação de ambos. A presidente da associação eleita ocupa o cargo desde a constituição da Associação

da gestão do CCMI à comunidade onde se insere[29]. É necessária a revisão de alguns aspectos relativos ao projecto:

- revisão ao nível dos regulamentos de gestão e participação do CCMI, de forma a garantir equidade ao nível da distribuição de funções;
- revisão da matriz metodológica para a elaboração do diagnóstico[30] – definição de estratégias que permitam esbater a dependência relativamente à acção do promotor ao nível da gestão e resolução de problemas.

A capacitação de recursos humanos para apropriação de saberes e desempenho de funções de gestão e liderança, são objectivos centrais. Dadas as características populacionais do contexto, é necessário maior tempo de subvenção para o seu alcance. A diversidade étnica implica um grande esforço de adequabilidade dos moldes de acção às características das comunidades, sobretudo quando as acções interferem nos sistemas e estruturas familiares, sistemas de autoridade local e tradicional, práticas tradicionais de saúde.

- maior investimento no envolvimento directo da comunidade e autoridades locais na vida e actividades do centro, além da prestação de serviços essenciais nos domínios da saúde reprodutiva e materno infantil – incentivo à apropriação e responsabilização da realização e continuidade das actividades iniciadas pelo projecto;
- revisão dos moldes de participação comunitária nas acções de capacitação de activos realizadas pelo projecto – alargamento a um maior número de membros da comunidade civil, exteriores às estruturas intervenientes no projecto que lhes permitam uma correcta apropriação das actividades promovidas e respectiva gestão e manutenção.

29 Um exemplo desta acção é a transferência do enfermeiro afectado ao CCMI, situação provocada pela pessoa em questão e que decorreu de uma visita institucional às actividades do centro. Existe uma situação de incompatibilidade entre o promotor e a Associação de Mulheres de Embuerer, cuja parceria assenta na capacitação das mulheres da associação para a liderança e apropriação comunitária da saúde por via da sua participação na co-gestão do Centro Comunitário Materno Infantil (CCMI) – o que é incentivado pelo promotor do projecto.

30 Levantamento de informação sobre o trabalho no terreno dos possíveis parceiros locais para o estabelecimento de parcerias, necessidades, condições e características populacionais

3.4.2. Nô Djunta, Nô Mindjora Nô Saúde (ISU) – 1 Janeiro 2010- 31 de Dezembro 2011

i) Grau de implementação

Evolução satisfatória e alcance dos resultados esperados – apesar do algum desfasamento temporal –, em concordância com os requisitos de financiamento.

É necessário o reajuste e alterações ao cronograma de actividades, o que se deve a factores externos ao projecto – sobretudo, épocas de colheita. O seu ritmo tem-se mantido e o seu estado até ao momento corresponde ao planeamento inicialmente previsto. Mais especificamente:

Objectivo 1 – Concessão de microcrédito para incentivo de actividades geradoras de rendimento

- as actividades de microcrédito estão a decorrer com sucesso; o acesso a financiamento permite às mulheres o alargamento das suas possibilidades de acesso a novas actividades de auto-emprego;
- capacitação das mulheres para a organização financeira de actividades que já praticavam com base em sistemas tradicionais;
- apoio na organização das associações de mulheres ao nível da sua estrutura de funcionamento – comités de gestão, regulamentação das suas actividades e monitorização do pagamento de quotas;
- acção de formação no âmbito de actividades de "auto-emprego";
- acções regulares de monitorização das actividades de microcrédito;
- alargamento do âmbito das actividades a mais agrupamentos de mulheres a incluir na proposta de renovação de financiamento;

Objectivo 2 – Formação de Agentes de Saúde de Base e matronas

- formação de ASB e matronas para a reciclagem de saberes e sensibilização sobre saúde reprodutiva e materno infantil.

Objectivo 3 – Sensibilização para a criação de Mutualidades de Saúde

- sensibilização para a constituição de mutualidades de saúde, enquanto alternativas à prestação de serviços básicos de saúde pelas autoridades oficiais;
- sensibilização para a criação de comités de gestão das mutualidades de saúde e regulamentação da participação, destinatários e cobertura das suas actividades
- educação para a saúde, sobretudo reprodutiva, nutricional e cuidados com as crianças.

ii) Relevância

Dadas as condições económico-sociais e geográficas dos grupos-alvo, este projecto é importante para promover a capacitação da mulher para o auto emprego e realização de actividades geradoras de rendimento; aposta na melhoria dos acessos a cuidados básicos de saúde por via da educação para a saúde e constituição das mutualidades comunitárias de saúde.

A definição de objectivos enquadra as políticas, estratégias e planos nacionais e internacionais de acção para o desenvolvimento, prevenção e combate à doença, e redução de pobreza. Adequam-se às necessidades dos grupos-alvo e são necessários ao alcance dos resultados propostos.

A acção do projecto complementa-se com outras iniciativas em curso (promovidas pelos dos parceiros e outros actores do desenvolvimento a trabalhar nas mesmas áreas de acção. As sinergias de trabalho servem para acesso a recursos e planeamento para o futuro.

As actividades realizadas promovem os seguintes aspectos:

- melhoria da situação financeira dos destinatários – investimento em actividades geradoras de rendimento, apoio ao trabalho, novas fontes de rendimento;
- redução da pobreza e incremento das condições económicas das comunidades pela concessão de microcrédito (com base no sistema tradicional de crédito);
- apoio às medidas definidas no plano nacional de saúde no domínio da

saúde reprodutiva e materno infantil pela sensibilização e formação das mulheres;

- acesso a serviços e cuidados básicos de saúde pela constituição de mutualidades comunitárias de saúde;
- incentivo à democratização e equidade das condições de acesso aos sistemas de saúde, pela formação e capacitação dos recursos humanos com potencialidades e/ou influência nas comunidades. Isto incentiva o envolvimento e responsabilização comunitária no surgimento de actividades geradoras de rendimento e constituição das mutualidades, e respectiva sustentabilidade.

A base de acção é o empoderamento feminino e promoção da igualdade de género. Considerando a cada vez maior feminização da pobreza, este propõe a capacitação e desenvolvimento de aptidões das mulheres para o trabalho alargamento das actividades geradoras de rendimento e sensibilização e formação para os cuidados de saúde e cuidados com as crianças.

As acções prioritárias pretendem contribuir para a mudança de mentalidades e representações sociais acerca do papel da mulher na sociedade guineense. Promove a independência e autonomia na organização financeira, capacitação para a gestão do trabalho, sensibilização para a mudança na estrutura social e divisão de papéis de género nas comunidades – incentivo ao homens no cuidado com as crianças. Essas acções são:

- concessão de microcrédito para a criação de auto-emprego;
- sensibilização e educação para a saúde, sobretudo saúde reprodutiva e materno-infantil;
- sensibilização e formação para a gestão de mutualidades comunitárias de saúde;
- constituição de mutualidades comunitárias de saúde - melhoria no acesso a cuidados básicos e serviços de saúde;
- melhoria das condições financeiras das famílias o que permite a orientação de rendimentos para a educação, saúde e cuidado com as crianças;

iii) Eficiência

As características do contexto interferem com o cronograma[31] de actividades. Este prevê a acção repartida por dois parceiros locais (um dos quais tem vindo a desenvolver as suas actividades com menor regularidade). A descoordenação da acção dos parceiros pode resultar a) no atraso do alcance dos resultados esperados dentro do prazo de subvenção; b) obstáculo à concertação de acções no terreno – duplicação da acção no terreno. Ainda assim, a exequibilidade dos projectos dentro do prazo previsto não está em causa, mediante reajustes nos moldes de trabalho – maior dinamismo na acção no terreno.

As sinergias têm sido estabelecidas de forma distinta entre os parceiros no terreno: em concertação de actividades dos projectos que desenvolvem em parceria com diversos actores internacionais na mesma região e em áreas similares; recorrendo ao trabalho dos grupos-alvo numa lógica de partilha de conhecimentos e experiências – alargamento do âmbito de acção[32].

Há um aspecto/prioridade não previsto na candidatura, essencial ao alcance dos objectivos propostos – alfabetização das mulheres dos grupos-alvo.

A acção dos parceiros locais é divergente; um opta por atribuir funções de coordenação a técnicos homens nos comités de gestão dos agrupamentos de mulheres[33]; o outro investe na gestão das actividades financeiras dos agrupamentos e na formação de elementos da comunidade alfabetizados.

Esta divergência entre os parceiros locais pode verificar-se um imprevisto pelo que é necessário maior esforço e investimento do promotor na sua mediação. A presença do promotor no terreno é essencial para o bom funcionamento e alcance de resultados propostos até fim da subvenção.

As sinergias com actores locais têm uma lógica de economia de recursos, complementam/auxiliam a realização das actividades previstas no

31 Por todos os projectos da mesma forma.

32 Integração no âmbito do projecto, de novos agrupamentos de mulheres nas actividades do projecto. Estes, embora não beneficiem do apoio financeiro do projecto, foram incluídos nas acções de sensibilização e apoio no processo de criação de actividades de auto-emprego e de mutualidades comunitárias de saúde.

33 Pagamento de quotas, actividades e movimento financeiro da concessão de crédito, funções desempenhadas pelas mulheres desde a constituição das associações recorrendo a sistemas tradicionais de gestão.

projecto e dão resposta a novas necessidades[34]. Potenciam a criação de uma rede de trabalho constituída por actores da sociedade civil e inter-institucional – reforço de conhecimentos, diálogo, experiências e metodologias de trabalho no terreno.

As actividades servem aos propósitos da acção e respeitam as especificidades do projecto e do contexto; ou seja, o modo de funcionamento dos agrupamentos de mulheres, sem descurar o seu papel e lógicas próprias de trabalho em comunidade[35].

As formas de acção dos parceiros locais situam-se entre uma lógica cooperação e apropriação de novos métodos de trabalho no terreno, fortalecimento de capacidades pelo cumprimento das recomendações do promotor; e uma outra, de independência e resistência no ao cumprimento das recomendações e directrizes de acção estabelecidas pelo promotor[36].

As actividades têm sido realizadas num diferencial de acção, quanto à regularidade de visitas de monitorização e dinamização, consequentemente, um diferencial ao nível de resultados. A acção frequente e incisiva produz melhores resultados do que uma acção mais interregna, que pode comprometer o alcance dos objectivos esperados dentro do tempo de subvenção.

iv) Eficácia

Os imprevistos que vão surgindo influenciam apenas o tempo de realização das actividades do projecto, sem prejuízo à exequibilidade dos projectos. A maior morosidade no alcance de resultados previstos dentro do período de subvenção deve-se a questões relativas a:

- individualização das acções dos parceiros locais que remete o promo-

34 As sinergias criadas com a Aifa/PALOP, ACPP e a PARA KA TEM permitem um trabalho conjunto na formação para a diversificação das actividades económicas utilizando recursos locais (por exemplo costura, cozinha); alfabetização das mulheres; construção/disponibilização equipamentos a utilizar e partilhar pela comunidade (fornos de pão, máquinas de ceifar e limpar arroz, barcos de pesca motorizados, estruturas para o armazenamento de mantimentos e produtos…).

35 A sazonalidade das actividades agrícolas e as actividades geradoras de rendimento desenvolvidas pré-projecto; cuidado com as crianças e lida doméstica; constituem condicionantes à disponibilidade para participação nas acções locais dos parceiros - implica maior regularidade de visitas para alcance de resultados esperados dentro do período de subvenção.

36 O que advém da experiência continuada de trabalho no terreno.

tor para a necessidade de mediação e uniformização das práticas no terreno;

- necessidade de monitorização dos moldes de acção no terreno dos parceiros locais para verificar a eficácia e pertinência das próprias parcerias;

- a ainda resistência à mudança ao nível das práticas no terreno e adopção de novas práticas que a acção no terreno permite – sobretudo no que respeita às questões de género e promoção e reconhecimento do papel da mulher nas comunidades e sociedade em geral.

De um modo geral, o cronograma de actividades tem sido cumprido, embora registando algumas discrepâncias na relação entre a acção local dos parceiros e o alcance de objectivos esperados (de acordo com a temporalidade prevista).

Objectivo 1 – Concessão de Microcrédito para criação de actividades geradoras de rendimento: objectivos específicos
R1. Acções de sensibilização: a actividade decorreu como previsto no cronograma e com a regularidade exigida para atingir o objectivo proposto
R2. Implementação do processo de atribuição de microcrédito: o objectivo foi alcançado, tendo sido atribuídos 20 microcréditos a 20 agrupamentos de mulheres destinados a 20 actividades geradoras de rendimento, distribuídos de forma díspar entre as 2 localidades do Sector abrangidas pelo projecto – 13 agrupamentos em Empada e 7 em Buba
R3. Acompanhamento das actividades geradoras de rendimento (AGR) e reembolso do crédito: actividade continua a partir do momento de concessão de microcréditos aos agrupamentos. Actividade realizada dentro do período temporal previsto, contudo, a acção dos parceiros locais regista uma discrepância no que respeita à regularidade de visitas de acompanhamento às AGR (não corresponde ao proposto) - não inviabiliza o alcance de objectivos, mas a acção do parceiro não corresponde às recomendações de eficácia de implementação do projecto o que pode implicar uma redefinição ao nível das parcerias do projecto
Objectivo 2 – Formação de Agentes de Saúde de Base (ASB) e matronas: objectivos específicos
R1. Acções de formação para reciclagem profissional: foi realizada apenas uma acção de formação conjunta sobre questões de saúde reprodutiva e materno infantil e prevenção de doenças, o que se verifica insuficiente para atingir com eficácia os objectivos propostos (realizada dentro do período temporal previsto, contudo, estas actividades requerem um acompanhamento e reciclagem contínuas ao longo do ciclo de vida do projecto)

<table>
<tr><td colspan="2">R2. Acompanhamento das acções de sensibilização realizadas pelos ASB e matronas: realizadas acções de formação pelos activos capacitados junto das comunidades, no entanto, nem todas foram acompanhadas/assistidas pelos parceiros locais. Isto porque esta acção incorpora já a prática profissional diária dos agentes e matronas na vida diária das comunidades</td></tr>
<tr><td colspan="2">Objectivo 3 – Sensibilização para a criação de Mutualidades de Saúde: objectivos específicos</td></tr>
<tr><td>R1. Acções de sensibilização sobre saúde reprodutiva e infantil para destinatários das mutualidades de saúde;</td><td rowspan="2">Estas são actividades simultâneas e tiveram início no período previsto no cronograma (coincidente com o período de avaliação no terreno). Contudo verifica-se uma discrepância ao nível da regularidade que o alcance destes objectivos exige; isto é, a acção dos parceiros locais difere, sendo que o sector de Buba se encontra em melhores condições para a realização dos objectivos propostos pelo projecto</td></tr>
<tr><td>R2. Acções de sensibilização para a criação de mutualidades</td></tr>
</table>

A implementação de alguns dos indicadores propostos está facilitada por características do contexto, isto é, algumas das actividades desenvolvidas nas comunidades recorrem a práticas tradicionais que são pré existentes ao projecto. A acção do projecto exerce, assim, o fortalecimento dessas actividades pela concessão de incentivos financeiros e modelos de gestão apropriados.

Os constrangimentos externos têm sido de fácil resolução e não constituem obstáculos à garantia da continuidade do trabalho. Todos os resultados propostos se verificam alcançáveis e viáveis, sem registo de actividades impossíveis de realizar.

Na sua generalidade, as actividades são adequadas para o alcance de objectivos, embora desenvolvidas num diferencial de métodos e recursos entre os parceiros locais. Os efeitos produzidos até ao momento são positivos (melhorias nas condições de vida das populações e aumento de rendimentos dos grupos alvo). Os materiais de que dispõem necessitam de melhoramentos/actualizações.

Os obstáculos decorrem de factores externos – culturalidade, condições do terreno e localização geográfica das comunidades, inexistência ou insuficiência de recursos, quer das populações, quer dos parceiros – e condicionam a calendarização das actividades.

Os parceiros locais são responsáveis pela implementação e actividades no terreno: apoio à gestão de fundos das associações, monitorização do microcrédito, sensibilização para a constituição das mutualidades comunitárias de saúde, educação para a saúde.

A parceria não decorre como esperado, o relacionamento é também divergente. A individualização da acção de um deles provoca constrangimentos ao bom funcionamento do projecto. Essa acção é marcada por uma atitude de autoridade, liderança e autonomia na realização de tarefas, o que dificulta a concertação de trabalho entre os parceiros e o cumprimento das recomendações do promotor quanto ao quadro metodológico.

A acção do promotor na monitorização e avaliação das actividades no terreno, a verificação financeira do projecto, decorrem de forma diferente à acção dos parceiros locais, dada a diferenciação de relacionamento.

Verifica-se uma desvalorização da legitimidade para a tomada de decisão e definição de estratégias e metodologias de trabalho, dada a diferenciação de recursos próprios e a influência de factores externos de ordem social. Um dos parceiros locais assume um papel de liderança no que respeita ao processo de implementação do projecto.

O relacionamento com as autoridades locais é de cooperação e concertação de acções com base em objectivos comuns de desenvolvimento para a região. Os financiamentos internacionais permitem prestar lhes apoio (como a DRS de Quínara, sedeada em Buba) na realização de actividades integradas no plano nacional de saúde e estratégia de desenvolvimento do país.

A aproximação dos parceiros aos destinatários verifica-se positiva – espírito de cooperação e integração dos animadores nas comunidades.

v) Impacto até à data

Mediante a visibilidade e sucesso junto das comunidades, este projecto alargou o seu âmbito de acção fora do financiamento e termos de referência do projecto. As novas solicitações de apoio levaram à integração de novos grupos numa próxima fase de financiamento. O impacto produzido é maior quando a acção desencadeada é da iniciativa dos destinatários o que se verifica.

Contribui para a criação e incremento de dinâmicas duráveis em di-

versos domínios da vida quotidiana dos grupos-alvo, repercutindo-se na melhoria das suas condições de vida:

- capacitação das mulheres para a criação de auto-trabalho e organização financeira;
- incremento e diversificação das actividades económicas geradoras de rendimento;
- sensibilização para a gestão de sistemas de acesso a cuidados básicos de saúde e mutualidades comunitárias de saúde;
- sensibilização e educação para a saúde, sobretudo reprodutiva e materno-infantil.

vi) Sustentabilidade

A sustentabilidade das actividades foi salvaguardada no planeamento estratégico deste projecto. A verificação de eficácia das medidas propostas só será possível no decorrer do processo de implementação do projecto e avaliação dos primeiros resultados. Depende da capacidade dos grupos alvo para a mobilização, racionalização e adaptabilidade de recursos: responsáveis pela gestão das actividades de microcrédito e respectivos pagamentos; gestão de rendimentos próprios e respectivo reinvestimento; pagamento de quotas das mutualidades.

Uma característica é a forte componente formativa – capacitação dos parceiros locais e grupos alvo – nos domínios da criação de auto-trabalho, organização financeira e organizacional e saúde. Este projecto conta com o apoio das autoridades sanitárias locais – DRS de Quínara, Hospital de Buba e CS da região – na promoção da saúde e prevenção de doenças.

Efeitos multiplicadores dos objectivos principais: criação de actividades de auto-trabalho e aumento de fundos das famílias e comunidades; acesso a serviços básicos de saúde pela constituição de mutualidades comunitárias de saúde. Foi feita uma divisão de trabalho coerente e cooperante, estratégia falível dado o distanciamento ao nível da coordenação por parte do promotor. Embora o intuito da iniciativa da FCG remeta para a capacitação e autonomização dos parceiros locais na implementação do projecto no terreno é necessária a intervenção do promotor ao nível da mediação para a concertação de trabalhos e desenvolvimento e de estratégias conjuntas.

Os intervenientes neste projecto têm vindo a apropriar-se das técnicas, conhecimentos e ferramentas necessárias para lhe dar continuidade. São dois os parceiros locais, cuja acção é distinta. Um assume uma atitude de alguma resistência à autoridade e recomendações do promotor, opta pela individualização da sua acção, o que constitui obstáculo a alguns dos objectivos do projecto:

- capacitação de ONGD locais para o trabalho de implementação de projectos e melhoria das intervenções;
- incentivo à criação de redes de cooperação local que permitam a partilha de experiências, concertação do trabalho no terreno e áreas de intervenção.

Este cenário só poderá ser evitado mediante uma de duas acções: acção mais incisiva dos promotores no terreno ao nível da monitorização e coordenação das actividades; avaliação da pertinência e continuidade das próprias parcerias mediante os moldes em que estão a ser desenvolvidas. Os promotores devem ter maior controlo sobre o decorrer das actividades no terreno.

vii) Coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais

Este projecto está enquadrado nas políticas económicas, sociais e de saúde do país; segue as recomendações e iniciativas internacionais de incentivo à capacitação para o trabalho e participação das comunidades na administração de equipamentos e serviços de saúde.

Um dos parceiros locais coordena na mesma região, a realização de actividades dos projectos em que está envolvido, financiados por actores internacionais do desenvolvimento – como é o FIDA e a UNICEF.

viii) Verificação e Recomendações

É necessário rever alguns aspectos: parcerias locais e moldes de realização das actividades no terreno.

Projecto relevante para o contexto e serve, de formas distintas, aos objectivos individuais dos parceiros locais. Este modelo de parceria – 2 ONGD locais – pretende criar redes de cooperação local e concertação da

acção por via do trabalho conjunto; promoção da partilha de experiências de trabalho no terreno; acção local repartindo responsabilidades.

Esta parceria não está consolidada – é quase inexistente a conjugação de metodologias de trabalho entre os parceiros locais[37]. Verifica-se uma duplicação da acção - não um projecto dividido em dois pólos de acção, mas como se se tratassem de dois projectos, cada um com dividido em dois focos. Isto ilustra a realidade individual das ONGD – capacidade e recursos para a realização deste tipo de trabalho.

O esperado era o trabalho conjunto e equitativo dos parceiros locais no projecto. Um dos parceiros destaca-se dada a maior capacidade de trabalho e controle de recursos – opta por se distanciar do trabalho conjunto e partilha de métodos e experiências de trabalho[38].

Deve ser reavaliada a pertinência deste modelo de parceria – financiamento a dois parceiros locais. Existe uma individualização de trabalho e uso de estratégias de acção no terreno específicas. Ambos alcançaram resultados, contudo, um dos parceiros conseguiu alargar o seu âmbito de apoio a mais agrupamentos de mulheres – ao nível da organização do agrupamento e gestão de actividades de financiamento próprio e sensibilização para a constituição de mutualidades de saúde[39].

O distanciamento geográfico do promotor permite aos parceiros locais contornar aspectos de controle e avaliação do grau de desenvolvimento dos indicadores propostos, e prestação de contas. Embora a iniciativa da FCG implique a capacitação dos actores locais do desenvolvimento (descentralização da intervenção, autonomia de acção), o promotor deve exercer maior controlo na acção das ONGD, aos níveis da gestão do projecto, mediação, financeiro, autoridade, controlo de actividades alcance de

37 Ocorre em momentos específicos do projecto como é o caso das acções de formação aos representantes das associações de mulheres das tabancas.

38 A ADI é uma ONG de pequenas dimensões, sendo que a sua acção partilhada no terreno está condicionada pelos recursos individuais de que dispõe. Quando se tratam de organizações com diferentes recursos e capacidades de trabalho no terreno, é necessário que o promotor do projecto exerça um maior esforço de coordenação e mediação entre os agentes locais e respectivas actividades, no sentido de uniformizar a sua intervenção. Daqui surge o reforço da garantia de que as recomendações e actividades sejam e estejam a ser desenvolvidas dentro seguindo os mesmos moldes; a garantia de equidade ao nível da liderança e tomada de decisão ao longo do processo de implementação do projecto.

39 Estes agrupamentos não fazem parte dos grupos-alvo identificados e beneficiários do orçamento previsto no projecto e financiado pela FCG. São agrupamentos que o promotor pretende incluir na nova fase de financiamento

objectivos. Um aspecto importante é a atribuição de competências para a adopção/utilização de práticas de registo de informação/dados:

- adquirir método de registo e arquivo de informação/documentação;
- registo das actividades desenvolvidas ao longo da implementação dos projectos;
- registo metodológico da acção no terreno – métodos de trabalho utilizados, servem à construção e aperfeiçoamento do trabalho no terreno; que sirva de elemento de avaliação das actividades num contínuo de evolução temporal;
- melhor verificação e monitorização do processo de implementação e gestão orçamental dos projectos no terreno;
- transparência na gestão de fundos e actividade das ONGD. A promoção da igualdade de género é central neste projecto, que promove o esbatimento das disparidades de género pela mudança de mentalidades relativamente ao papel da mulher. Os parceiros locais partilham os mesmos códigos socioculturais do contexto pelo que é necessário que o promotor oriente a acção para a capacitação dos parceiros para o trabalho neste domínio: apropriação de metodologias de trabalho que enfoquem a igualdade de género[40]; investimento na valorização de questões de género; ajustar a metodologia e respectivas actividades no sentido de evitar constrangimentos no decorrer dos trabalhos[41].

40 Providenciando educação, capacitação ao nível da gestão das actividades económicas – acção que já desenvolviam com recurso a práticas tradicionais de financiamento -, independência económico-financeira da mulher, autonomia na tomada de decisões a todos os níveis da vida quotidiana, sobretudo no que respeita a saúde reprodutiva, o casamento e planeamento familiar

41 O trabalho com as mulheres requer cuidados específicos como: a escolha do animador para a realização de actividades (torna-se mais complicado o trabalho desenvolver trabalho quando é um homem a dirigir as actividades); os temas abordados nas acções de sensibilização, que nem sempre são bem vistos pelos chefes da comunidade (sobretudo no que respeita à saúde reprodutiva e planeamento familiar); a falta de autonomia na gestão de rendimentos (independentemente do ganho, é o homem da família quem faz a gestão dos rendimentos); a ainda fraca consciência da necessidade de educação das mulheres.

3.4.3. Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto-confiança – 1 Janeiro 2010- 30 Junho 2011

i) Grau de implementação

O estado do projecto ao momento da avaliação corresponde ao inicialmente previsto. Os indicadores estão a ser atingidos e a cumprir os objectivos e requisitos estabelecidos pela FCG e, apesar dos (alguns) desfasamentos temporais, estão a ser atingidos os resultados.

As actividades têm mantido o seu ritmo de execução, apesar dos imprevistos de factores de contexto. Os agentes locais têm vindo a manter um ritmo de trabalho e demonstram interesse nos seus objectivos, no entanto, verifica-se alguma falta de dinamismo na realização das actividades. Especificando:

Objectivo 1. Melhoria da situação económica das mulheres e criação de auto-emprego

- constituição, organização e dinamização dos agrupamentos de mulheres para a realização das actividades económicas previstas no projecto (produção do Bubacalhau e produção artesanal de sabão);
- acções de formação aos agrupamentos de mulheres no âmbito dos processos de salga e secagem de peixe, produção tradicional de sabão e compotas, embalagem e conservação de produtos;
- promoção do reconhecimento social da mulher nas comunidades por via do incentivo à criação de actividades de auto-emprego.

Objectivo 2. Melhoria dos sistemas de distribuição e comercialização dos produtos

- introdução de tecnologias simples que servem à melhoria da qualidade das condições de embalagem e conservação de produtos;
- acção de formação no âmbito desse processo;
- estabelecimento de acordos de compra e venda dos produtos a círculos particulares de clientela, mediante encomendas.

- tentativa de introdução dos produtos no mercado de comércio de venda directa ao público, quer a nível local, quer central (Buba e Bissau).

Objectivo 3. Melhoria da situação de saúde, condições de higiene e sanidade das mulheres, crianças e comunidades

- utilização da Rádio Papagaio (rádio local) para o início da transmissão das acções de sensibilização e divulgação de informação sobre os riscos das práticas tradicionais de saúde, saúde reprodutiva e materno-infantil, planeamento familiar, nutrição, higiene e sanidade.

ii) Relevância

Este projecto é um incentivo importante à melhoria das condições de vida dos seus intervenientes; presta apoio no reforço de actividades geradoras de rendimento e empreendedoras, ajuda a promover direitos e sensibiliza para a melhoria da situação de saúde das mulheres e crianças e condições sanitárias.

A definição de objectivos considerou as características socioeconómicas e recursos existentes na região a intervir; as estratégias e planos nacionais e internacionais de luta contra a pobreza e promoção do papel da mulher[42]; e a adequação às necessidades dos grupos-alvo.

A acção deste projecto complementa-se com outras iniciativas dos grupos-alvo e actores internacionais do desenvolvimento, que trabalham na área da saúde, higiene e sanidade - sinergias para acesso a recursos e planeamento para o futuro. Os grupos-alvo são a garantia do alcance de resultados porque os objectivos do projecto partiram do reforço de actividades por eles já iniciadas. O projecto responde às seguintes necessidades:

- diversificação de produtos, introdução de actividades de transformação e valorização de recursos locais;
- melhoria dos sistemas de distribuição e venda pela melhoria dos sistemas de acondicionamento, conservação e escoamento de produtos;
- melhoria da situação da saúde das mulheres e crianças, e das condi-

42 DENARP, planos de promoção da igualdade de género das Nações Unidas, planos do Instituto da Mulher e da Criança.

ções de higiene e sanidade, pela divulgação de informação e sensibilização das comunidades para os riscos das práticas tradicionais;

- redução da pobreza das comunidades pelo aumento das iniciativas de auto-emprego e aumento de proveitos financeiros dos destinatários;
- promoção do papel da mulher na vida da comunidade e valorização das dinâmicas locais por elas protagonizadas;

Este projecto verifica-se essencial para o fortalecimento, alargamento e crescimento das actividades geradoras de rendimento das comunidades, sendo a sua continuidade a garantia do incremento das condições económicas e de trabalho.

iii) Eficiência

As sinergias locais, estabelecidas para a realização das actividades de produção (e em complemento a elas), assentam numa lógica de complementaridade, maximização e racionalização de recursos locais. Destacam-se:

- trabalho parceiro entre a associação de pescadores e a associação de mulheres de Buba, que visa a complementaridade de actividades de produção do Bubacalhau – pesca e salga do peixe;
- trabalho parceiro entre a associação de jovens e a associação de mulheres de Falacunda no processo de produção de sabão e doces/ compotas – aquisição de matérias-primas e venda extra regional dos produtos; acções de sensibilização e divulgação de informação para a promoção da saúde, higiene e sanidade;
- utilização da rádio local (Rádio Papagaio) para a sensibilização para a saúde.

As actividades têm sido realizadas sem prejuízo para o nível da eficiência. Os parceiros locais estão empenhados no alcance de resultados esperados, embora a sua orgânica de funcionamento e coordenação do projecto – centralização na coordenadora geral da RA a operacionalização e tomadas de decisão – possa constituir um motivo de maior morosidade no alcance de objectivos. Têm demonstrado vontade e capacidade para lidar com as dificuldades e imprevistos, nomeadamente:

- a acção de formação no âmbito da produção de sabão não correu como

esperado, estando prevista uma nova acção na próxima fase de execução do projecto;

- aperfeiçoamento do processo de corte do sabão que não corresponde ao que foi programado;
- o espaço de comercialização e venda ao público, em grandes superfícies comerciais, é de difícil penetração no estabelecimento de acordos comerciais de abastecimento/escoamento de produtos. O círculo de clientela é de cariz particular, registando um crescendo ao nível do alargamento e procura.

As actividades são apropriadas às especificidades do projecto. Verifica-se um ligeiro subaproveitamento das potencialidades dos recursos mobilizados, assim como a necessidade de maior dinamismo no que respeita à introdução dos produtos no mercado de comércio.

Este projecto dá continuidade a um projecto de conservação de pescado e incentiva a utilização de recursos locais Esta fase de acção veio:

- reactivar as actividades da salga e secagem de peixe e incentivo à criação de novas actividades geradoras de rendimento – fabrico de sabão e compotas;
- incrementar o processo de produção e venda com introdução de tecnologias simples e equipamentos (de embalagem e fabrico de sabão e compotas) – apropriação e acessibilidade ao processo de produção;
- incremento de competências através da formação (de mulheres e raparigas) – incentivo ao alargamento de actividades de auto-emprego;
- incentivo e sensibilização para a utilização de recursos locais no processo de produção e sensibilização comunitária – matérias-primas para a realização das actividades económicas previstas no projecto e envolvimento de actores locais para a divulgação e sensibilização para a saúde das comunidades (rádio comunitária);
- promoção do reconhecimento social da mulher nas comunidades;

iv) Eficácia

Projecto intermédio ao nível da acção proposta, co-financiado pela

FCG, cuja realização de actividades corresponde ao cronograma. Os resultados já registados:

Objectivo 1. Melhoria da situação económica das mulheres e criação de auto-emprego			
R1. Dinamização da unidade de salga e secagem de peixe: actividade realizada como prevista no cronograma e alcançados os objectivos e resultados propostos	R1.1. Organização dos grupos, alargamento das actividades de auto trabalho e aumento de rendimentos das mulheres, atribuição de capacitação e primeiro trabalho para jovens raparigas;	R1.2. Reactivação desta actividade económica na região pela organização dos espaços de trabalho, recuperação de estruturas e introdução de equipamentos simples;	R1.3. Utilização de recursos locais no processo produtivo e fortalecimento/alargamento da actividade. São possíveis de cumprir dentro do período previsto; os constrangimentos ao pleno e contínuo funcionamento das actividades devem-se à sazonalidade do pescado utilizado
R2. Constituição de uma unidade de produção artesanal de sabão: actividade realizada como prevista no cronograma. Os objectivos e resultados pretendidos foram alcançados, conseguidos pelo início da produtividade de sabão e compotas;	R2.1. Criação de actividades de auto trabalho e aumento de rendimentos das mulheres, capacitação e primeiro trabalho para jovens raparigas;	R2.2. Aquisição de materiais necessários ao processo produtivo, aumento do volume e qualidade dos produtos alimentares (conservação e higiene), utilização de recursos locais;	R2.3. A actividade de formação no âmbito da pratica de conservação de alimentos decorreu no período previsto, contudo não atingiu os objectivos esperados. O seu adiamento implica um atraso ao nível dos resultados esperados, mas não inviabiliza os. As actividades verificam-se realizáveis. No entanto, devem ser sujeitas a reajustes no cronograma de modo a alcançar os resultados dentro do período de subvenção

<table>
<tr><th colspan="4">Objectivo 2. Melhoria dos sistemas de distribuição e comercialização dos produtos</th></tr>
<tr><td rowspan="2">R1. Introdução de tecnologias simples de embalagem simples: actividade decorreu conforme o previsto e obteve os resultados esperados – apropriação da técnica e criação de sistema de embalagem e conservação dos produtos (melhoria de qualidade e condições de conservação dos produtos, melhor integração no mercado de comércio)</td><td rowspan="2">R1.1. À altura da avaliação, aguardava se a reposição dos materiais de embalagem em falta e essenciais para a continuidade da produção;</td><td rowspan="2">R2. Negociação de acordos de venda e escoamento de produtos: esta actividade estava atrasada no que respeita ao alcance dos resultados esperados:</td><td>R2.1. Dificuldade de integração dos produtos no mercado de comércio de venda ao público a nível local, sendo o círculo de escoamento ainda restrito a círculos de particulares;</td></tr>
<tr><td>R2.2. Dificuldade de introdução dos produtos no mercado de comércio de venda ao público a nível regional (Bissau) – a alguma falta de dinamismo do parceiro na busca de oportunidades e alternativas para o escoamento da produção concorre para a permanência da situação</td></tr>
</table>

Objectivo 3. Melhoria da situação de saúde, condições de higiene e sanidade das mulheres, crianças e comunidades
R1. Realização de programas de rádio de sensibilização: esta actividade teve início de acordo com o previsto e decorre sem interrupções, pelo que depende da acção do parceiro local na definição da programação temática de educação para a saúde a transmitir. É uma actividade que se verifica essencial para o alcance dos resultados propostos, sendo que já se verificam no terreno - início das acções de sensibilização e divulgação de informação para a saúde e condições de higiene e sanidade das mulheres e crianças e alerta para os riscos das práticas tradicionais

O parceiro local tem demonstrado esforço para lidar com os constrangimentos externos na realização das actividades, capacidade de apropriação de novas metodologias de trabalho e forte iniciativa e capacidade para o contorno de imprevistos/obstáculos. Os principais obstáculos:

- aquisição de materiais de produção e conservação de produtos[43]; vários materiais utilizados na produção de sabão e compotas são adquiridos no Senegal o que obriga à deslocação a longa distância e com elevados gastos;

43 Sobretudo materiais de embalagem.

- a sazonalidade da produção do Bubacalhau;
- reduzida oferta de mercados de comércio para escoamento de produtos, que é feito sobretudo a particulares.

O alcance de resultados e respectiva sustentabilidade são viáveis. Os recursos estão adequados à especificidade da acção, contudo, precisam de incremento e pró actividade. A parceria produz bons resultados e estabelece uma rede de cooperação e complementaridade de esforços; cabe ao parceiro local a execução do projecto no terreno, ao promotor, a transferência de recursos financeiros e competências de assessoria técnica e formação, desbloqueamento de logística inexistente e necessária ao projecto. O acompanhamento e avaliação de actividades e resultados é tarefa conjunta dos intervenientes no projecto, incluindo o financiador.

Há um bom relacionamento entre parceiro local estabeleceu os grupos-alvo, assim como com as autoridades locais e outros actores locais do desenvolvimento – espírito de cooperação e entreajuda.

v) Impacto até à data

Este projecto assume-se um meio para a melhoria das condições de vida das comunidades e da capacidade de acção das organizações locais, sendo que, ao momento da avaliação, já se verificam efeitos da sua acção:

- acções de capacitação e formação[44] realizadas têm impacto positivo na realização e continuidade das actividades em curso;
- melhoria e incremento dos recursos para a produção;
- o impacto na mudança de comportamento[45] das populações tem sido positivo – os grupos-alvo são receptivos e têm capacidade de apropriação e adopção de novas competências, formas de vida e/ou métodos de trabalho, ainda que externos ao seu meio.

44 Formação para a criação de actividades de auto-emprego, incremento das actividades em curso, capacitação de recursos humanos pela atribuição de competências e autonomia, gestão organizativa, organização financeira.

45 Existem características de cariz sociocultural e étnico que podem constituir constrangimentos na realização das actividades, sobretudo no que respeita ao papel da mulher nas comunidades. Este projecto tem servido para incentivas a equidade de género.

vi) Sustentabilidade

A forte componente formativa deste projecto possibilita aos grupos-alvo a apropriação de meios para a manutenção da sustentabilidade das actividades – o envolvimento directo nas actividades do projecto é requisito para a sua sustentabilidade. Os efeitos multiplicadores das intervenções só são possíveis mediante o sucesso da acção da ONGD local.

Foi feita uma clara definição de papéis, de forma a responsabilizar equitativamente os intervenientes locais para uma gestão comunitária das actividades.

vii) Coordenação com outros projectos e actores, locais e internacionais

Este projecto enquadra as estratégias do Documento de Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza, os planos de promoção da igualdade de género das Nações Unidas, e os planos do Instituto da Mulher e da Criança. Os seus objectivos seguem as recomendações das políticas económicas, sociais e de saúde do país; e as recomendações e iniciativas internacionais de promoção económico-social da mulher, e redução da pobreza.

Verifica-se uma correcta e adequada utilização de materiais e recursos locais para a realização das actividades propostas. Os constrangimentos que se registam têm a ver com:

- o reduzido *stock* de materiais de embalagem do Bubacalhau (a aguardar abastecimento);
- inexistência de materiais de aromatização, coloração e conservação de produtos (sabão e compotas), apenas comercializados no Senegal;
- os equipamentos utilizados no fabrico do sabão e das compotas são ainda rudimentares e exigem esforço físico (demora cerca de uma semana na totalidade) – processo produtivo lento, consequentemente, volume de produção ainda baixo.

Dada a escassez de recurso, tem vindo a ser aplicada uma lógica de racionalização dos mesmos: aproveitamento de recursos locais, reciclagem e reutilização de materiais[46].

46 Os frascos utilizados para embalagem das compotas são recolhidos junto dos clientes, após consumo, sujeitos a higienização e reutilizados para novas embalagens e rentabiliza-

viii) Verificação e Recomendações

A experiência de trabalho do promotor no terreno permite-lhe identificar as necessidades socioeconómicas que se vivem na Guiné-Bissau. A sua forma de acção tem servido à melhoria e à criação de condições que promovem acesso a actividades geradoras de rendimento, a saúde, o reconhecimento social e mudança de mentalidades relativamente aos papéis de género.

Esta fase do projecto, financiada pela FCG, permite a continuidade das actividades iniciadas no âmbito de outros financiamentos e interrompidas por falta de apoio. Prevê o incremento da acção pelo recurso a sinergias de trabalho e incentivo à utilização de recursos locais nos processos produtivos.

As actividades realizadas são apropriadas às especificidades e necessidades no terreno. Aconselha-se a revisão de alguns aspectos para maximizar os recursos disponíveis e melhorar a intervenção:

- há um subaproveitamento dos recursos introduzidos do processo de produção do "Bubacalhau" (tecnologias simples de conservação e embalagem para a comercialização), que, dada a sazonalidade do barracuda, podem ser utilizados para:

a) diversificação da produção – utilização do processo de secagem e embalagem para a conservação de outros peixes;

b) aproveitamento do pescado local para outras actividades económicas relacionadas com a pesca;

- há necessidade de introdução de equipamentos que facilitem o processo produtivo, encurtem o tempo de produção – sobretudo no processo de produção de sabão e compotas –, e permitam a sua continuidade independentemente das condições e características do contexto[47];

- é necessário fortalecer a componente formativa prevista neste projecto, aspecto aquém das suas potencialidades e essencial para a capacitação de recursos humanos;

- apesar do empenho e vontade do parceiro local para o sucesso da

ção dos equipamentos utilizado no processo produtivo.

47 Equipamentos de armazenamento e conservação refrigerada que permitam o alargamento e continuidade actividade geradora de rendimento ("Bubcalhau")

acção, os esforços desenvolvidos nesse sentido estão aquém das suas potencialidades. Verifica-se:

a) subaproveitamento das suas capacidades de coordenação – concentração no coordenador da ONGD local as responsabilidades e tomadas de decisão; fraco acompanhamento e aproximação aos agrupamentos-alvo;

b) fracas potencialidades de mediação entre os projectos e a sociedade civil – falta de dinamismo na busca de alternativas e oportunidades de negócio para introdução dos produtos do mercado de comércio.

Respeitando os princípios de cooperação descentralizada desta iniciativa, a acção do promotor deve ser mais próxima e acompanhada no terreno; isto é, fortalecimento de competências e desenvolvimento de metodologias inovadoras, que permitam ao parceiro local uma autonomização que se verifique eficaz para o alcance dos objectivos previstos.

IV – APRECIAÇÃO GLOBAL DA INICIATIVA

4.1. Considerações gerais

Iniciativas como a da FCG são importantes para o combate à pobreza em países a Guiné-Bissau. No entanto, o crescente acesso a fundos externos desencadeia uma acção local: negligencia os objectivos da ajuda para a cooperação em função do acesso a fundos acessíveis nesse âmbito.

Considerando os termos de referência dos projectos, as conclusões referem-se aos seguintes aspectos: implementação dos projectos, aspectos organizativos e institucionais.

A. Implementação dos projectos

i) Relevância

Os projectos são relevantes para o contexto e são assumem-se um meio para a melhoria das condições de vida das comunidades.

Os promotores têm capacidades e competências para a identificação de possíveis parceiros com capacidade/experiência de trabalho no terreno, coordenação e capacitação dos parceiros locais – introdução e novos métodos e técnicas de gestão e implementação de projectos.

Os parceiros locais demonstram capacidade e disponibilidade de aprendizagem, aperfeiçoamento, incremento e correcta apropriação de novas competências e práticas inovadoras de trabalho no terreno, ainda frágeis e limitadas.

As parcerias foram estabelecidas com base no conhecimento prévio do trabalho das ONGD locais[48]. A experiência de trabalho no terreno facilita a selecção das áreas e comunidades a abranger – adequação dos objectivos propostos às necessidades das populações.

As ONGD locais têm o papel de fortalecimento das capacidades locais, captação de recursos, promoção da participação comunitária (garantia de sustentabilidade dos projectos).

48 Ou por via do trabalho conjunto realizado pré-projecto, ou pela visibilidade da ONGD no país de acolhimento dos projectos.

Considerando as características geográficas e demográficas da Guiné--Bissau, é pela actividade destes projectos que se consegue o acesso a populações mais carenciadas e em situação de isolamento, e assim, descentralizar a acção e promover o desenvolvimento regional.

No caso da Guiné-Bissau, a necessidade de apoio é evidente dada a desresponsabilização e/ou incapacidade do Estado na prestação de serviços básicos às populações. A dependência da ajuda externa na Guiné-Bissau (a todos os níveis) dá às ONGD legitimidade e autonomia de acção no domínio do desenvolvimento e prestação de serviços de base, assumindo o papel de substituto das autoridades oficiais junto das comunidades.

A iniciativa da FCG permite evitar o retrocesso das condições de vida dos grupos-alvo já alcançadas em projectos anteriores, assim como permite aos intervenientes a continuidade das actividades, enquanto procuram novos fundos de maior volume orçamental e maior longevidade – garantia de sustentabilidade e alargamento dos objectivos e intenções deste tipo de acção. Destaca-se mediante os seguintes propósitos:

- acção promotora de desenvolvimento e de combate à pobreza;
- procura de actividades que requerem maior fonte de financiamento para a sua continuidade e alargamento futuro[49];
- dar continuidade a actividades iniciadas em projectos anteriores – reactivação de actividades paradas por falta de recursos e alargamento a outras áreas;
- apoio e capacitação das ONGD locais para o trabalho no âmbito do desenvolvimento e implementação de projectos;

Os grupos-alvo foram definidos com base no diagnóstico de necessidades e em resposta aos requisitos do financiador (sobretudo quanto às questões de género e complementaridade de áreas de actuação).

ii) Eficiência

Os meios e actividades realizadas são necessários ao alcance dos resultados propostos. As ONGD conseguem envolver as populações, co-res-

49 Ou pela renovação do financiamento da FCG, ou pela busca de novas fontes de financiamento.

ponsabilizando as comunidades na manutenção das actividades. Quanto à capacitação, atendendo que estes não são ganhos imediatos para os grupos-alvo e implicam uma alteração de comportamentos, verificou-se uma grande capacidade na apropriação de competências e adesão às actividades promovidas.

Os cronogramas dos projectos não têm sido cumpridos da mesma forma como previsto inicialmente. O incumprimento resulta das condições e características do contexto. Apesar dos constrangimentos, a viabilidade dos projectos dentro do tempo previsto não está em causa, mediante reajustes nos moldes da implementação que atribuam maior dinamismo à acção no terreno.

iii) Eficácia

A maioria das actividades está a ser realizada conforme o previsto. Algumas foram inviabilizadas devido a factores externos aos projectos[50] – requerem um reajuste aos recursos e/ou às condições encontradas no terreno. As medidas adoptadas aplicam uma lógica de racionalização e optimização dos recursos locais disponíveis – humanos, materiais e equipamentos.

As ONGD actuam no sentido de incentivar as comunidades a participar no processo de implementação e realização de actividades, como garantia da sua sustentabilidade pós-projecto – mão de obra e materiais[51].

De um modo geral, a acção dos parceiros locais corresponde às recomendações dos promotores – formação de sinergias e parcerias de trabalho com actores e autoridades locais. Alguns aspectos fundamentais: capacitação das ONGD locais; complementaridade de acções promotoras de desenvolvimento; concertação de trabalho entre agentes intervenientes nas mesmas áreas; adopção de medidas adequadas ao combate à pobreza; racionalização de recursos financeiros ao nível das actividades a realizar.

---

50 Os atrasos estão relacionados com as características e condições do contexto de difícil identificação/previsão, que impossibilitam ou desvalorizam (por falta de pertinência) algumas actividades previstas. O contexto no terreno a intervir está em constante mutação e vive num quadro de instabilidade a diversos níveis, pelo que remete para a necessidade de ajustes ao nível da acção.

51 O que se reflecte na poupança e alocação adequada de recursos financeiros às acções desenvolvidas.

Os imprevistos têm sido contornados com sucesso e não influenciam a viabilidade dos projectos:

- definição de papéis e manutenção da autoridade na realização de actividades que garantam a apropriação dos projectos pela comunidade e resistam aos interesses individuais;
- individualização das acções dos parceiros locais que requerem mediação na uniformização das práticas no terreno;
- necessidade de monitorização dos moldes de acção no terreno dos parceiros locais, no sentido de verificar a eficácia e pertinência das próprias parcerias;
- a ainda resistência à mudança ao nível das práticas no terreno e adopção de novas práticas que a acção no terreno permite (sobretudo nas questões de género e promoção e reconhecimento social do papel da mulher).

O plano orçamental previsto e aprovado tem sido cumprido. Ainda assim, é preciso maior dinamismo na acção dos parceiros locais – procura de incitativas de maximização de recursos financeiros, consequentemente, maior impacto do retorno de rendimento. A organização financeira dos projectos tem sido feita com base na racionalização de fundos em conjugação com fundos próprios ou outras fontes de financiamento externo para as mesmas áreas.

A capacidade das ONGD para a organização financeira dos projectos é boa, sobretudo na realocação de recursos financeiros de actividades inviabilizadas, para o reforço de outras previstas e/ou em novas[52].

iv) Impacto

A acção das ONGD é importante para o contexto e são já visíveis efeitos[53], assim como é importante para a melhoria da capacidade de trabalho dos actores e autoridades locais parceiras dos projectos.

52 Realocação de fundos sujeita a validação do financiador para alteração dos termos do projecto.

53 Embora o impacto seja ainda pouco visível em alguns dos projectos.

Esta iniciativa exclui orçamento para reabilitação de infra-estruturas, não a melhoria das já existentes, o que permite a utilização de espaços físicos adequados para a realização de actividades geradoras de rendimento e prestação de serviços essenciais.

Impactos positivos e já visíveis da acção dos projectos:

- capacitação e formação de recursos humanos, acções previstas nos projectos, ao nível da realização das actividades e sua continuidade.
- mudança de mentalidades e comportamentos, apesar das características e constrangimentos sócio culturais e étnicos. Os grupos-alvo são receptivos e têm capacidade de apropriação e adopção de novas competências, modos de vida e/ou métodos de trabalho.
- maior impacto quando a acção desencadeada é da iniciativa das populações[54] - os efeitos produzidos incentivam outros grupos da comunidade a pedir apoio, e integração numa nova fase de financiamento.

v) Sustentabilidade

O envolvimento das comunidades no processo de implementação dos projectos é importante para a sua sustentabilidade. A sua forte componente formativa é um dos meios de capacitação (aquisição de conhecimentos e apropriação de saberes) dos grupos-alvo para a manutenção de sustentabilidade das actividades.

Os parceiros demonstram capacidade de comunicação e aproximação aos grupos-alvo e às comunidades, junto das quais têm vindo a assumir os papéis orientação e liderança.

Os efeitos multiplicadores da acção dos projectos reflectem o sucesso das actividades de formação, sensibilização e capacitação dos grupos-alvo. De um modo geral, essa acção verifica-se positiva e a surtir os efeitos esperados[55].

54 Esta situação ocorreu no projecto Nô Djunta, Nô Mindjora Nô Saude promovido pelo ISU. Mediante a visibilidade e sucesso da sua intervenção junto das comunidades, conseguiu alargar o seu âmbito de acção fora do financiamento e termos de referência do projecto.

55 O projecto Mulheres e Desenvolvimento: auto-emprego e auto-confiança promovido

Os projectos assentam numa lógica de acção no imediato, ainda que estrategicamente planeada a longo prazo – criação de condições que assegurem a sustentabilidade da acção. As actividades previstas[56] só produzem efeitos a média-longo prazo, se associadas à capacidade de desenvolvimento de competências e apropriação da acção dos projectos dos grupos-alvo.

Por outro lado, podem surgir nas comunidades efeitos contrários[57] ao previsto, consequentemente, novas necessidades que podem ser difíceis de assegurar pós período de subvenção.

Esta iniciativa pretende ser um *input* de curta duração, que permita a criação/fortalecimento de um quadro sustentável de desenvolvimento e combate à pobreza. Pretende desincentivar a "cultura" assistencialista estimulada pela comunidade doadora (que se inibem muitas vezes da capacitação de activos locais para a sustentabilidade):

- atribuição de competências aos actores locais para a autonomização de realização das actividades no futuro;
- sensibilização e mobilização dos grupos-alvo para a adesão a iniciativas que prevêem sempre a atribuição de incentivos financeiros a médio, longo prazo.

As sinergias podem constituir entraves à sustentabilidade dos projectos. Tratam-se aqui de questões relacionadas com autoridade, liderança, resistência à mudança e individualização da acção que nem sempre corresponde às recomendações dos promotores.

É necessária uma clara definição de papéis e uma responsabilização equitativa dos intervenientes locais que garantam gestão comunitária das actividades – prevenir a apropriação indevida das actividades com base em interesses individuais ou de pequenos grupos dominantes na comunidade, pós-período de subvenção.

O projecto *Nô Djunta, Nô Mindjora Nô Saude* tem parceria com dois agentes locais, cuja acção no terreno não é concertada. Um assume uma atitude de resistência à autoridade e recomendações do promotor, opta

pelo ACEP sofreu um abrandamento nas suas actividades mediante o insucesso de uma das actividades de formação.

56 Criação de actividades geradoras de rendimento e de auto-emprego, criação de infra-estruturas de prestação de serviços básicos, sensibilização para a mudança de mentalidades, comportamentos e práticas.

57 Aceitação da mudança nas comunidades.

pela individualização da sua acção, o que constitui obstáculo a alguns dos objectivos do projecto:

- capacitação de ONGD locais para o trabalho de implementação de projectos e melhoria das intervenções;
- incentivo à criação de redes de cooperação local que permitam a partilha de experiências, concertação do trabalho no terreno e áreas de intervenção;

O sucesso de trabalho das parcerias requer uma acção de monitorização e coordenação das actividades no terreno pelo promotor; avaliação da eficiência dos moldes da parceria e pertinência/necessidade de continuidade.

A incapacidade do Governo[58] para assumir responsabilidades no quadro de desenvolvimento do país, constitui uma condicionante à sustentabilidade potencial dos projectos. A inexistência de comunicação entre o sector não-governamental e as autoridades oficiais, a inexistência de partilha de responsabilidades, permite às ONGD desenvolver trabalho no terreno de forma autónoma. Isto verifica-se na incapacidade de coordenação da multiplicidade de acções no terreno do Governo[59].

A fragilidade do Governo constitui um elemento limitador da sustentabilidade, eficácia, eficiência e mesmo o impacto dos projectos.

B. Aspectos organizativos e institucionais

i) Parcerias Locais

A implementação de projectos no âmbito do desenvolvimento e combate à pobreza constitui um meio de captação de fundos externos difíceis de alcançar de outro modo.

O universo de ONGD locais com recursos próprios e capacidades de

58 Incapacidade do Governo na coordenação da multiplicidade de acções a decorrer no terreno, concentradas, muitas vezes, nas mesmas áreas geográficas e abrangendo os mesmos grupos-alvo.

59 Âmbito de acção dos projectos aplicado nas mesmas regiões e comunidades.

trabalho no âmbito do Desenvolvimento é reduzido. Os processos de identificação e selecção de parceiros locais estão facilitados/limitados à oferta existente (que pode não ser a mais adequada ao tipo de acção que se pretende implementar no terreno).

A iniciativa da FCG tem como requisito a capacitação de actores nacionais para a autonomização de trabalho no âmbito da cooperação e desenvolvimento. Por isso, o financiamento deve ser orientado para ONGD locais de menor impacto e pouca experiência de trabalho, mas que estão aptas e receptivas à adopção e apropriação de práticas eficazes e adequadas às necessidades do terreno.

Existe a tendência para a estandardização de acções no terreno, o que leva as ONGD locais a uma situação de dependência da ajuda externa. Ainda assim, as ONGD locais dispõem de capacidades de empreendedorismo na acção e facilmente se apropriam de meios para alcançar autonomia e sustentabilidade ao nível das intervenções – formação de recursos humanos.

Ao longo do processo de capacitação, é necessária monitorização pelos promotores: os moldes de execução dos projectos; os resultados das acções e impactos nos grupos-alvo (ainda que isso implique uma alteração aos termos de acompanhamento e avaliação dos projectos).

4.2. Recomendações

Considerando as características do contexto de acolhimento dos projectos (sobretudo as condições socioeconómicas e o clima de instabilidade política que se vive actualmente na Guiné-Bissau), o apoio externo ao desenvolvimento é importante.

A presença de ONGD internacionais no terreno é um incentivo ao desenvolvimento do país em diversas áreas carenciadas. A fragilidade do Estado implica a carência das populações no que respeita a prestação de serviços básicos, papel que tem vindo a ser assumido pelos actores de desenvolvimento internacionais presentes no terreno.

A crescente abrangência de áreas e autonomia de acção no terreno das ONGD estrangeiras, serve a vários propósitos que contribuem para a o

estado de dependência da ajuda e fundos externos que permitam criar condições de melhoria da vida das populações e intuições do país.

A metodologia de acção destas organizações no terreno, na sua maioria, prevê uma acção que produza efeitos no imediato e/ou providencie a criação de infra-estruturas essenciais no país. Contudo, a inexistência de um planeamento a longo prazo das actividades e acções a desenvolver, e o fraco incentivo à participação comunitária, exclusão de actores locais e das próprias populações da implementação dos projectos, prejudicam a intenção e resultados duráveis da acção dado que não garantem a sua sustentabilidade.

Os *inputs* que a acção das ONGD introduz no quotidiano das populações servem à satisfação de necessidades e atribuição de meios que geram impactos no imediato. Em muitos dos casos, são negligenciados aspectos de caracterização do contexto e das suas populações[60], e o planeamento de aspectos de continuidade e gestão futura das acções desenvolvidas mediante os recursos locais existentes e acessíveis.

Os critérios de base para a criação da iniciativa da FCG são inovadores e correspondem às necessidades das populações alvo e do contexto:

4.2.1. Género

A situação das mulheres na Guiné-Bissau, na generalidade, é de grande vulnerabilidade; as características culturais e populacionais do país colocam-nas numa situação de exclusão e privação de bens essenciais – saúde, educação, emprego e autonomia a nível da organização financeira dos rendimentos. As normas sociais e costumes influenciam especificamente a (des)igualdade com base no género, assim como a classe social, a etnia e a religião.

As estruturas familiares tradicionais, chefiadas por homens, secundarizam o papel da mulher na vida das comunidades, circunscrevendo o seu quotidiano às tarefas domésticas, educação e cuidado com as crianças; responsabilização pela execução das actividades económicas de subsistência no sector agrícola e das pescas (devido ao êxodo rural e ao fenómeno migratório dos jovens para o exterior). Ainda assim, segundo dados do

60 Aspectos de cariz étnico e sociocultural – no âmbito das relações de classe, poder e de género, representações e práticas.

ILAP2, os cerca de 23,1% os agregados familiares chefiados por mulheres, são os menos expostos à situação de debilidade das condições de vida.

Na Guiné-Bissau a taxa de analfabetismo é elevada sendo que as mulheres perfazem 62% to total de analfabetos. Embora a taxa líquida de escolarização por região, sexo e índice de paridade na faixa etária dos sete aos 12 anos tenha vindo a aumentar (cerca de 36,3% para as raparigas) o investimento na educação feminina está ainda longe de ser acessível e equitativo (ILAP2).

É de salientar o reforço do combate às disparidades de género por via das reformas políticas e ao nível da regulamentação jurídica incidente sobre práticas de cariz cultural, contudo discriminatórias, e que atentam à defesa dos Direitos Humanos e Direitos Sexuais e Reprodutivos da mulher, como a Mutilação Genital Feminina, prática com elevada incidência na Guiné-Bissau.

As mulheres guineenses têm forte capacidade associativa e empreendedora. O reforço das suas competências é um importante meio de promoção de crescimento económico e criação de novas estruturas para a melhoria das suas condições de vida e bem-estar.

A ajuda externa para o incremento financeiro das actividades geradoras de rendimento, tem produzido efeitos no aumento da capacidade financeira – novas actividades de auto-emprego e diversificação e alargamento das já em curso. Pretende-se incrementar a acção que já vem sendo desenvolvida pelas estruturas associativas femininas, que recorrem a práticas tradicionais de financiamento, atribuindo-lhes ferramentas de organização de fundos e actividades geradoras de rendimento.

A capacitação das mulheres nestes domínios tem servido, sobretudo, ao acesso a bens essenciais que vão além da segurança alimentar – criação de estruturas de saúde, educação e protecção social, alternativas às (não) providenciadas pelo Estado.

A real situação do sector da saúde na Guiné-Bissau é desconhecida dada a inexistência/insuficiência de indicadores adequados à sua caracterização (consequência do período de conflito político de 1998). Segundo o MINSAP[61], os serviços de saúde estruturam-se de forma descentralizada

61 A recolha de informação no MINSAP foi conseguida de forma presencial durante o período de trabalho de pesquisa no terreno, e de consulta aos dados que estão disponíveis que, embora sejam oficialmente públicos e publicados, não são de fácil acesso.

– Direcções Regionais de Saúde autónomas ao serviço nacional – e são penalizados pela falta/má distribuição de recursos humanos qualificados[62], ruptura de *stocks* de medicamentos essenciais e incapacidade do sistema na implementação das políticas e planos nacionais de promoção e acesso à saúde.

As condições de precariedade dos serviços, a situação de degradação das infra-estruturas de saúde e a falta de equipamentos influenciam a decrescente desmotivação profissional e a falta de confiança das populações na eficácia do sistema. Isso reflecte-se na fraca utilização dos serviços nacionais, levando as populações a recorrer às práticas tradicionais de saúde, características do contexto.

O aumento da natalidade[63] nas zonas rurais reflecte-se no aumento de mulheres chefes de família e respectivas responsabilidades implícitas à função, o que tende a agravar a feminização da pobreza e produzir fortes impactos no domínio da saúde – deterioração das condições de saúde reprodutiva e materno-infantil.

O DENARP identificou taxas elevadas de mortalidade infantil e mortalidade materna, cujas principais causas de morte se devem a complicações obstétricas dada a falta de recursos, e às práticas tradicionais de saúde e costumes dominantes no país.

A taxa de mortalidade infantil é elevada, apesar da descida entre os anos de 1990-1999, de cerca de 142/1000 para 124/1000, respectivamente. Os últimos dados são relativos a 2008 e registam uma taxa de cerca de 117/1000 (UNDP:2011;Tabela14). Para o mesmo período (1990-1999), a mortalidade das crianças com idade inferior a cinco anos de idade[64] também diminuiu de cerca de 246/1000 para cerca de 203/1000, cujas principais causas de morte são a má nutrição e elevada incidência de paludismo (DENARP:2003).

A mortalidade materna tem vindo a diminuir, segundo as estimativas, de 914/100.000 nados vivos (1990) para cerca de 700/100.000 (2003). Estes dados diferem para os resultados dos Inquéritos do Grupo dos Indi-

62 Insuficiente número de parteiras qualificadas, cujo rácio por habitante é de 1/15614; baixo rácio de médicos por habitante – 1/7000; baixo rácio de enfermeiros por habitante – 1/3000.

63 Taxa de fertilidade adolescente é de cerca de 129,2%para o ano de 2008, segundo dados do PNUD – RDH 2011, Tabela 4 – Desigualdade de Género Index.

64 Os dados mais recentes apontam para um rácio de 195/1000 (UNDP:2011;Tabela14.

cadores Múltiplos (MICS, 2000) que, recorrendo a metodologia diferente, obtém 348/100.000[65]. Os últimos dados do PNUD apontam para um rácio de mortalidade materna de 1100/100.000 em 2008 (PNUD:2011;Tabela4), cujas principais causas de morte são complicações obstétricas diversas (no seu total, cerca de 92% dos óbitos)[66].

Segundo as estimativas do Plano Nacional de Luta contra a SIDA (PNLS 2001), a taxa de prevalência do VIH1 e do VIH2 rondam os 4% (entre os adultos) e os 2,7%, respectivamente (DENARP:2003). Os dados do PNUD para esse período registam uma taxa de prevalência do VIH de cerca de 1,8% para o total da população, dos quais 1,2% é incidente nas mulheres.

O DENARP identificou carências no acesso a infra-estruturas de saúde em determinadas zonas, remetendo para a centralização dos serviços médicos no hospital da capital e hospitais regionais. O acesso a cuidados de saúde reprodutiva é fraco, papel desempenhado principalmente pelas ONGD mediante aplicação de alternativas[67].

Os diagnósticos descrevem a situação da mulher na sociedade guineense: desempenha um papel central nos domínios que providenciam o sustento e gestão das famílias – gestão do espaço doméstico, cuidado com as crianças, realização das actividades geradoras de rendimento e trabalho agrícola. As assimetrias de género exigem investimento na capacitação de competências da mulher, um dos principais meios para o desenvolvimento e redução da pobreza no país.

As características étnico-culturais da Guiné-Bissau dificultam o reconhecimento social e cívico das mulheres. Encontram-se em situação de desigualdade no que respeita a liberdade para a tomada de decisões individuais ou familiares, e gestão autónoma de rendimentos.

Os critérios de financiamento de base desta iniciativa remetem para a conjugação de áreas de acção em complementaridade, essenciais à promoção da mulher nas diversas esferas da sociedade:

- aumento do rendimento através da criação de actividades de auto-trabalho e melhoria das actividades geradoras de rendimento que já

65 Dados recolhidos junto do MINSAP.

66 Dados recolhidos junto do MINSAP.

67 É o caso da constituição de mutualidades de saúde, um dos âmbitos de acção de dois dos projectos..

desenvolvem, através da concessão de micro-créditos[68];

- investimento na formação pessoal e atribuição de (novas) competências[69];
- melhoria das condições de saúde, higiene e sanidade promovendo a sensibilização e formação das mulheres no âmbito da saúde reprodutiva e materno-infantil, nutrição, prevenção e tratamento de doenças, riscos das práticas tradicionais de saúde, planeamento familiar;
- promoção dos direitos de saúde-reprodutiva – a acção deve considerar as relações de género.

4.2.2. Complementaridade de áreas de acção

A continuidade das acções iniciadas é muitas vezes prejudicada pelo quadro metodológico e as estratégias e domínios de intervenção definidos nos projectos. Cada vez mais se verifica a necessidade de alargamento das áreas de intervenção no terreno numa lógica de complementaridade que potencie o desenvolvimento sustentável.

Para que os efeitos imediatos das actuações no terreno possam ser replicáveis, é necessário apostar na capacitação dos grupos-alvo - formação e atribuição de competências para apropriação e manutenção de *inputs*. O sucesso e a durabilidade de *inputs*[70] como os previstos nos projectos, implicam:

- sensibilização das populações para os benefícios da acção;
- investimento na atribuição de competências dos beneficiários dos projectos que lhes permitam uma adaptação e apropriação das actividades promovidas e respectiva gestão e manutenção;

---

68 A situação financeira das populações num contexto como o da Guiné-Bissau e a situação perante o trabalho remunerado, não permite ainda aos agregados familiares fazer poupança; o maior volume de retorno financeiro que já vai existindo serve ao investimento no domínio doméstico – alimentação, educação e saúde e cuidados com as crianças.

69 Auto-emprego, organização das actividades geradoras de rendimento, e investimento de rendimentos próprios.

70 Atribuição de crédito e métodos de gestão, criação de actividades geradoras de rendimento e de auto-emprego, criação de estruturas prestadoras de serviços básicos de saúde, envolvimento directo e participativo das comunidades beneficiárias; a criação de condições e meios de promoção de crescimento económico e humano num contexto como o guineense.

- definição de uma estratégia de complementaridade de áreas, como é o caso do investimento no trabalho, formação que facilitem, criem condições e garantam a sustentabilidade;

- incentivo ao envolvimento directo e à participação dos grupos-alvo, comunidades e autoridades locais nas acções no terreno - apropriação e responsabilização sobre a realização das actividades iniciadas pelos projectos; isto serve a outro propósito

- incentivo à mudança ao nível estrutural – estruturas sociais, familiares, comunitárias;

- definição de uma estratégia a longo prazo, cujo planeamento de actividades considere o investimento em aspectos de manutenção e sustentabilidade pós subvenção dos projectos. A conjugação de áreas na definição dos objectivos de intervenção dos projectos de desenvolvimento, devem considerar factores de complementaridade dessas mesmas áreas. E esta iniciativa de financiamento permite isso mesmo.

4.2.3. Parcerias locais

O financiamento desta iniciativa implica a descentralização da acção. O objectivo é capacitar agentes locais para o trabalho no terreno, o que serve à sustentabilidade e continuidade das acções propostas.

Como já referido, são minoria as ONGD na Guiné-Bissau com recursos próprios e capacidades para o trabalho no terreno, o que condiciona a escolha de parceiros locais. Esse cenário potencia riscos como:

- o sobrefinanciamento e subavaliação das actividades que estas ONGD promovem no terreno; tendência para atribuição de fundos externos às mesmas ONGD, para a implementação de vários projectos que abrangem as mesmas áreas de actuação. A sua lógica de trabalho assenta na racionalização de recursos, isto é, as actividades financiadas pelos vários projectos em curso são realizadas, pelos mesmos técnicos, com os mesmos grupos-alvo, e decorrem em simultâneo nas comunidades. Este modelo de trabalho prejudica a eficácia dos objectivos de cada projecto uma vez que dispersa a acção;

- fortalecimento da lógica assistencialista e dependência de fundos externos para promoção de desenvolvimento e combate à pobreza;

- estandardização das intervenções e modelos de desenvolvimento, muitas vezes desadequadas às necessidades do contexto.

O financiamento deve ser orientado para ONGD's de menor impacto nas comunidades, com menos capacidades e recursos, áreas de acção mais circunscritas. São essas as mais receptivas às actividades de capacitação para o trabalho neste âmbito, mais disponíveis para a apropriação de competências e saberes, consequentemente, as que desenvolvem maiores esforços para o alcance de resultados.

As actuações no terreno servem à satisfação de necessidades, contudo, não resolvem por si só os problemas do contexto. As estratégias de acção no terreno neste domínio devem conjugar factores numa lógica de complementaridade.

Os projectos em causa são e pretendem manter a continuidade das actividades. O volume orçamental previsto é relativamente baixo e para aplicação a curto prazo (incentivo financeiro intermédio na vida dos projectos e de curta duração[71]). Permite aos parceiros a realização de actividades enquanto se procuram outros fundos e/ou meios próprios de sustentabilidade. Para os grupos-alvo, este apoio materializa-se num importante meio de promoção da melhoria das suas condições de vida e redução da pobreza.

Trata-se de uma iniciativa em "início de vida", pelo que se verifica importante a identificação dos aspectos mais urgentes a rever. O ajuste dos moldes de acção previstos por esta iniciativa serve para garantir as condições de base para a sua continuidade com sucesso; e, uma vez consolidadas, partir para o seu alargamento e aperfeiçoamento, ajuste às mudanças que se vão operando no contexto, por via das intervenções.

71 Em relação ao espaço temporal que seria o adequado e necessária para a apropriação dos projectos pela população, o que se explica por factores de caracterização do próprio contexto.

V. BIBLIOGRAFIA

AAVV (2011), *Inquérito Ligeiro para a Avaliação da Pobreza* (ILAP2), Instituto Nacional de Estatística e Ministério da Economia do Plano e Integração Regional da República da Guiné-Bissau, Bissau

AAVV (2012), *ROM Handbook: Results-oriented Monitoring*, European Comission – EuropAid Cooperation Office

Abt Associates Inc. (2004/2005), "African Women's Health: Why Mutual Health Organizations are Making a Difference" *in International Perspectives* December 2004 / January 2005, (online www.abtassociates.com)

Banco Mundial (2001), *Engendering Development: Through Gender Equality in Rights*, Resources, and Voice, World Bank & Oxford University Press, Nova Iorque.

Banco Mundial (2009), *Revisão dos Sectores Sociais da República da Guiné--Bissau*, Desenvolvimento Humano II Região da África

CAPUCHA, Luís Manuel Antunes (2008), *Planeamento e Avaliação de Projectos – Guia Prático*, Direcção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular, Lisboa

CRUZ, Carmen de la Cruz (1999), *Guía metodológica para integrar la perspectiva de género en proyectos y programas de desarrollo*, Emakunde-Instituto Vasco de la Mujer, Vitoria-Gasteiz

DIAS, Lígia Monteiro (2006), *Diagnóstico sobre as Mutualidades de Saúde Na Guiné-Bissau*

Documento de Estratégia Nacional de Luta contra a Pobreza (2003), Guiné-Bissau

Organização Internacional do Trabalho (2002), *Mutualidades de Saúde em África: Características e Criação*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade de Portugal, Lisboa

Organização Mundial de Trabalho (2003), *A Iniciativa IDEASS: Inovações para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: A Concertação entre os actores no desenvolvimento das mutualidades na África Ocidental e Central*, *OIT*, Genebra

Organização Oeste Africana da Saúde (OOAS) (Março 2008), *Plano Estratégico 2009-2013*

Organização Mundial de Trabalho (2006), *Diagnóstico Sobre as Mutualidades Sociais nos Países da UEMOA: No Quadro Do Projecto «Apoio a Construção de um Quadro Regional de Desenvolvimento das Mutualidades de Saúde nos Países da UEMOA»*, STEP

Plataforma de Abijan (1999), *Estratégias de Apoio às Mutualidades de Saúde em África* (online http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/lisbon/pdf/plataforma_abidjan.pdf)

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, "Human Development Index", *in Human Development Report 2009/2010 - The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development*, UNDP, New York.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, "Human Development Index", *in Human Development Report 2011*

SANGREMAN, Carlos (coord.) (2010), *A Cooperação Descentralizada e as dinâmicas de mudança em países africanos – os casos de Cabo Verde e Guiné-Bissau*, CEsA e ACEP, Lisboa

SCHALKWYK, Jonhanna (2000), "Culture: a) Cultures, Gender and Equality" *in Questions about Culture, Gender Equality and Development Cooperation*, Canadian International Development Agency, Quebec, Canadá

SCHIEFER, Ulrich (2008), I*ntegrated Evaluation of Change: a new perspective for planning and evaluation in multiple intervention environments*, Periploi, Lisboa

SILVA, Maria Regina Tavares da (2010), "A situação das mulheres no mundo: que progressos no caminho da igualdade 15 anos depois da Plataforma de Acção de Pequim?", *in Revista de Estudos Demográficos* nº47, INE, Lisboa

United Nations Population Fund (UNPFA) (2011), *The State of the World's Midwifery 2011* Report, New York

CONCLUSÕES E UMA RECOMENDAÇÃO

Esta obra procura levantar algumas questões relativas à avaliação na Cooperação Descentralizada para o Desenvolvimento, através de uma análise de um dos actores com maior crescimento em termos de intervenção, tanto no nosso país como a nível internacional – as fundações. Neste caso específico, demonstra exemplos de avaliação de projectos na Guiné-Bissau e em Moçambique em que a Fundação Calouste Gulbenkian esteve envolvida.

Dada a forma como surgiu a ideia da edição deste livro como vimos na Introdução, não há uma articulação estrita entre a lógica de teorização da avaliação (Parte I) e a prática de avaliação de projectos (Parte II). Tal não quer dizer que não haja sintonia entre os autores, como se pode verificar facilmente comparando, por exemplo, os textos de Ana Filipa Oliveira (mais teórico) e de David Dávila (de análise e avaliação de projectos concretos). Pretende-se sim dar um pequeno contributo para um debate que é necessário fazer na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Portuguesa sobre que avaliação queremos ter dos projectos que financiamos e/ou executamos, atendendo às verbas disponíveis no actual contexto e ao debate internacional sobre o tema, mas tendo consciência que sem avaliação, sem decisões estratégicas sobre as opções existentes, sem imaginação para inovar e sem capacidade de assunção de riscos sempre presentes na inovação, apenas reproduzimos maioritariamente projectos que já foram feitos noutros anos, com os mesmos processos e actores e dos quais não temos nenhum balanço conhecido não sendo capazes de produzir "conhecimento novo e útil" tanto mais necessário quanto menos são as verbas disponíveis.

A avaliação sintetiza-se em dois modelos-tipo que podemos apelidar de "controlo" e de "aprendizagem". Não pensamos que haja uma conotação

negativa em qualquer um deles. Apenas se for utilizado só um, em relação a um programa, projecto ou acção de cooperação, poderemos ter uma conclusão limitada, difusa e incompleta que dará inevitavelmente uma noção errada daquilo que se pensou fazer, do que se conseguiu concretizar, das causas e da possível evolução futura. Como se pode ver pelos textos aqui apresentados a situação mais vulgar é do uso do modelo "controle" e não do modelo "aprendizagem".

Em Portugal, para os actores estatais ou para os privados, a Cooperação para o Desenvolvimento está concentrada nos PALOP e Timor-Leste, sendo os restantes países objecto de ações de cooperação económica que se confundem com apoio para internacionalização de empresas, não havendo na história da cooperação nacional uma clara separação desses dois tipos de cooperação, nem mesmo na altura de maior avanço nos conceitos e instrumentos operacionais da área nas resoluções de Conselho de Ministros em 1999 e 2005, preferindo-se claramente a manutenção formal de vias paralelas (cooperação para o desenvolvimento, educação para o desenvolvimento, diplomacia – económica ou não, internacionalização de empresas) onde as pontes entre elas se fazem casuisticamente e com processos que se apoiam em contactos pessoais e não em normas e procedimentos formalizados e conhecidos.

Essa concentração geográfica devia permitir uma avaliação de impacto no médio e longo prazo geral e pormenorizada segundo o modelo de "aprendizagem" que completasse a análise mais de curto prazo de programas e projetos segundo o modelo de "controlo", criando as instituições com uma história de vários anos de atribuição de financiamentos (e acima de todas o Camões, I.P., que engloba nas suas funções as que foram exercidas pelo extinto IPAD - Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento) capacidade para analisar propostas à luz daquilo que foi feito no passado e do impacto que essas acções tiveram. Dois exemplos: há quantos anos se fazem projectos de apoio à pesca artesanal na Guiné-Bissau e qual a avaliação de conjunto dos mesmos? Há quantos anos se financia o apoio a formação de animadores sociais na ilha de Santo Antão em Cabo Verde e onde está um dossier ou base de dados pública com a avaliação dos mesmos? Em qualquer dos casos houve ciclicamente projectos nessas áreas desde há vinte ou mais anos, existindo mesmo pequenas brochuras das organizações promotoras, mas não conhecemos uma análise holística sobre o longo prazo.

O que se pode constatar da avaliação de percurso dos projectos feitos

nesta pequena obra na Guiné-Bissau e em Moçambique é que, em geral, correm relativamente mal para os objectivos pretendidos. Essas conclusões levam-nos a interrogações sobre as consequências das avaliações seja num modelo seja noutro. Para um modelo centrado nos resultados de "controlo", se os objectivos não são plenamente atingidos gastando-se ou não toda a verba atribuída - e não havendo dolo – como no caso do projecto "Árvore da Esperança" em que o autor do texto detecta que os erros de concepção foram a principal causa de insucesso. Ou seja o projecto não tomou em conta a realidade existente, não incluiu processos de funcionamento que permitissem alterações e dentro do tempo de que dispunha não foi capaz de perceber como melhorar. Se foram estas as conclusões, quais foram as consequências e as lições de aplicação concreta, seja da parte dos financiadores seja da parte dos beneficiários?

Através deste breve exercício de avaliação, realizado no contexto desta obra, podemos constatar que existe ainda lugar, na Cooperação Portuguesa, para melhorar a utilização dos processos de avaliação enquanto instrumento de aprendizagem efectivo e de planeamento de futuras intervenções. Para além da aprendizagem a nível interno às organizações da sociedade civil, os processos de avaliação podem igualmente servir para fomentar a credibilidade e a responsabilização das ONG perante outros actores do Desenvolvimento – sejam financiadores ou parceiros dos programas de Desenvolvimento – e perante a sociedade, em geral.

É neste contexto que consideramos de extrema utilidade a criação de um processo-piloto de certificação das ONGD portuguesas, com recurso a avaliações independentes desencadeadas por um grupo de especialistas credenciados. No nosso entender, antes de encetar um projecto-piloto desta magnitude, deveria ser realizado um estudo prévio sobre o papel da avaliação na estrutura organizacional das ONGD portuguesas (as ONGD têm sistemas de auto-avaliação? Que peso concede cada ONGD aos momentos de avaliação dos seus projectos? São apenas duas das inúmeras questões possíveis).

Seguidamente, e tendo como referência o sistema de certificação da *Fundación Lealtad* (Espanha), por exemplo, deveria ser criado um modelo de certificação que, por um lado, promova a transparência da informação (financeira e não só) das ONGD portuguesas e, por outro, constitua uma referência enquanto instrumento de classificação das ONGD portuguesas, com base em informação clara e independente, a quem financiadores – individuais ou colectivos – e parceiros possam recorrer.

A avaliação de projectos de Cooperação para o Desenvolvimento é prática entendida como essencial para analisar a qualidade das intervenções realizadas em prol do Desenvolvimento, permitindo a prestação de contas entre os diferentes actores envolvidos e criando oportunidades para aprender e actualizar conhecimento, facultando lições para futuras iniciativas.

Partindo desta premissa e da relevância conferida a estes processos de aprendizagem, a Fundação Calouste Gulbenkian apoiou a realização de avaliações de meio percurso de projectos na Guiné-Bissau e em Moçambique, no âmbito do Concurso para Apoio a Projectos de Cooperação para o Desenvolvimento, cujas reflexões e conclusões estão reunidas neste livro. A obra parte de uma reflexão teórica que oferece, por um lado, um quadro histórico sobre a avaliação e sobre a atenção que deve ser conferida ao contexto das intervenções de Desenvolvimento e, por outro, apresenta uma análise sobre o papel das fundações na Cooperação para o Desenvolvimento.

A publicação alia desta forma a análise teórica ao exercício prático da avaliação, procurando dar algum contributo para a evolução da Cooperação Portuguesa.

Edição

Apoio