



AVALIAÇÃO DO PROGRAMA
ESTRATÉGICO
DE COOPERAÇÃO
PORTUGAL / TIMOR-LESTE
(2019-2023)

SUMÁRIO EXECUTIVO

2024

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação tem como **objeto** o Programa Estratégico de Cooperação (PEC) Portugal/Timor-Leste, programa que estabelece o quadro de parceria para o desenvolvimento entre os dois países no período 2019-2023,

Tem como **finalidade** apoiar o Camões, I.P. e o país parceiro no processo de planeamento de ações futuras, visando reforçar dinâmicas de aprendizagem conjuntas das partes interessadas, identificar oportunidades de melhoria e fornecer recomendações a considerar nos futuros ciclos de programação.

Quanto ao **âmbito**, o exercício incide sobre os processos e os atores envolvidos no desenho, programação e implementação do PEC.

A **abordagem metodológica** adotada foi baseada no marco teórico da Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, as orientações da Comissão Europeia para o planeamento e programação da Ajuda ao Desenvolvimento, a recomendação da OCDE de 2016 sobre gestão do risco, a Recomendação do Conselho sobre Avaliação de Políticas Públicas da OCDE de 2022 e a revisão da literatura relacionada com o fenómeno da fragilidade, indissociável ao contexto de Timor-Leste.

Para dar resposta aos **critérios de avaliação** adotados – (i) a relevância, (ii) a coerência, (iii) a eficiência, (iv) a eficácia, (v) o impacto e, (vi) a sustentabilidade, em linha com os Princípios para a Avaliação do CAD/OCDE – e às questões de avaliação definidas, foram utilizados métodos mistos durante a recolha,

tratamento e análise de dados: revisão da literatura; análise documental; condução de entrevistas a interlocutores chave e realização de estudos de caso para uma análise mais detalhada da implementação de intervenções selecionadas.

As **conclusões** são as seguintes:

1. A intervenção desenvolvida no quadro do PEC foi relevante, dado que se manteve alinhada com o PED 2011-2030 e assente no diálogo entre os parceiros, indo ao encontro das necessidades previstas e não previstas desse país, planeamento e implementação que beneficiaria com uma prática mais assídua de avaliação dos projetos.
2. Assistiu-se a um fortalecimento da assunção de responsabilidades financeiras por parte de Timor-Leste nos setores da educação, revelando uma crescente apropriação.
3. No conjunto dos PPA em implementação no setor da educação, ainda que as intervenções se complementem englobando todos os níveis de ensino, com aproximações informais e pontuais, não foi identificada complementaridade formal, que potenciasses recursos e resultados, limitando a eficácia.
4. A articulação formal com atores internacionais a atuar em Timor-Leste é esporádica, comprometendo a harmonização, ainda que o diálogo seja mantido mediante a participação nas reuniões de doadores promovidas pelas autoridades timorenses.
5. O PEC dispõe de uma Matriz de Seguimento de Resultados e de uma Matriz de Acompanhamento dos

Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), mas não quantifica os indicadores nem apresenta uma linha de base e metas anuais a alcançar, condicionando a obtenção de evidências sobre os resultados e o impacto da Cooperação Portuguesa.

6. Os mecanismos de acompanhamento do PEC não permitem a recolha de informação sistematizada, nem a monitorização desejável para uma gestão orientada para resultados. De igual modo as intervenções dos PPA apresentam procedimentos distintos de monitorização e reporte, designadamente as implementadas pelos ministérios setoriais, que constituem um obstáculo à sua monitorização e avaliação e, consequentemente, ao PEC como um todo.

7. Permanecem as dificuldades na articulação entre os diferentes atores, designadamente Centro Português de Cooperação em Díli, Camões, I.P. Sede, equipas de coordenação de projetos e parceiros timorenses, agravada nas intervenções implementadas diretamente pelo Camões, I.P. e em regime de cofinanciamento.

8. Revelaram-se insuficiências em matéria de Gestão do Risco, e respetivas medidas de mitigação, pela ausência de uma análise de risco ao nível do PEC, pelas práticas diferenciadas e pouco consolidadas nos PPA e pela falta de compreensão e clarificação do conceito entre os atores da cooperação, evidenciando desalinhamento com as boas práticas e recomendações europeias nesta matéria.

9. O grau de execução financeira do PEC corresponde a 82% (a 31 de dezembro de 2022), tendo sido

alcançados, na generalidade, os resultados previstos nas diferentes intervenções dos PPA, pese embora o impacto das medidas de controlo e prevenção à pandemia COVID-19.

10. É possível afirmar que a Cooperação Portuguesa, embora com insuficiências, contribuiu para o esforço nacional de desenvolvimento dos setores integrados como prioritários no PED 2011-2030, sobretudo na Educação, que absorve 78% do montante global do PEC, considerando-se que um maior investimento na Educação Pré-Escolar traria significativo benefício, potenciando as intervenções realizadas ao nível do ensino básico e secundário.

11. A nível da alocação dos recursos humanos, os projetos no setor da Educação, designadamente o FOCO.UNTL e o PRO-Português, viram a sua implementação estrangida pela crescente dificuldade em contratar Agentes de Cooperação com perfil adequado às funções, bem como pela continuidade do atraso no pagamento dos suplementos salariais pelas autoridades timorenses, com impactos ao nível da eficácia e da eficiência.

12. Reconhece-se o impacto da ação desenvolvida pelos CAFE, responsável pela execução de 37% do valor global do PEC, com um crescimento em número de escolas, alunos, professores timorenses e amplitude geográfica, embora se admita que a inexistência de rotação dos docentes formados no CAFE para outras escolas, não faça beneficiar outras instituições escolares, prejudicando o impacto esperado.

13. Os projetos CAFE, PRO-Português e FOCO.UNTL capacitaram um

conjunto de formadores e docentes timorenses, o que constitui uma resposta eficaz às necessidades de qualificação do corpo docente em Timor-Leste o que, com o devido enquadramento legal e institucional, representa uma oportunidade significativa de sustentabilidade destas ações.

14. Através do FOCO.UNTL, verifica-se uma evolução significativa na preparação científica dos docentes da UNTL ao nível da avaliação e certificação das competências linguísticas em Língua Portuguesa, posicionando o seu Centro de Língua Portuguesa como a entidade que poderá assumir, com crescente autonomia, esse papel em Timor-Leste.

15. No quadro do FOCO.UNTL foi também realizado um conjunto de recursos audiovisuais, não previstos, para o ensino da Língua Portuguesa, com expressivo impacto junto do público mais jovem, ação consistente e coerente com o investimento de Timor-Leste em recursos pedagógicos audiovisuais, no âmbito do Projeto Eskola Ba Uma (Escola em Casa).

16. Reconhecem-se os bons resultados do projeto CLJ na capacitação nos domínios da Língua Portuguesa e do jornalismo, em estreita articulação com órgãos de Comunicação Social timorenses, embora a inexistência de parceria com uma instituição de ensino nessa área impossibilite a certificação da formação e seja reveladora da inexistência de uma estratégia de saída.

17. A Cooperação entre o MTSSS – PT e o MSSI – TL deu continuidade a um trabalho de significativa consistência, com forte impacto no setor social, de

que é exemplo o apoio para a constituição do Fundo de Reserva da Segurança Social e para a criação do Portal da Segurança Social medidas com impacto relevante na sociedade timorense.

18. A cooperação no setor agrícola/agroflorestal, através do Projeto Quinta Portugal, apesar do reconhecido esforço para a manutenção e valorização do espaço e de capacitação de agricultores e técnicos, continua, no plano bilateral, a dispor de recursos humanos e financeiros muito reduzidos, carecendo da definição duma estratégia de atuação nesse setor que atenda às necessidades do país e à necessidade de harmonizar a ação com outros parceiros de desenvolvimento buscando sinergias.

19. A cooperação nos Domínios da Justiça e Técnico-Policial, muito relevante no âmbito da estratégia de desenvolvimento de Timor-Leste, assenta, contudo, numa excessiva componente de assessorias e assistências técnicas especializadas, fazendo persistir as dificuldades ao nível da apropriação e da sustentabilidade.

20. A cooperação no setor Social e nos setores da Soberania têm uma componente muito significativa de formação, prejudicada pelo escasso domínio da língua portuguesa de muitos profissionais timorenses, que permaneceu uma barreira à formação e à transferência de conhecimento, limitando o impacto.

21. O PEC cumpre, no plano teórico, a integração dos compromissos e das temáticas das agendas internacionais, nomeadamente dos ODS, da promoção da igualdade de género, dos Direitos Humanos e do apoio aos grupos mais

vulneráveis, estando presentes no discurso dos atores da cooperação, portugueses e timorenses. Não são identificadas, no entanto, orientações expressas para a sua aplicação nos PPA e, como tal, os efeitos são pouco visíveis, não passíveis de contabilizar.

Tendo em consideração as conclusões, foram feitas as seguintes **recomendações**:

Recomendação 1. (C.1)

Atendendo à importância da Avaliação no quadro da eficácia da ajuda, expressa na Estratégia da Cooperação Portuguesa 2030, para garante da Relevância, Eficiência, Eficácia, Impacto e Sustentabilidade, nomeadamente no setor da Educação, Formação e Cultura, eixo que absorve 78% do valor global do PEC, recomenda-se:

1. Avaliação Externa, conjunta, aos Projetos CAFE e FOCO.UNTL.
2. Avaliação de Impacto à Cooperação Portugal/Timor-Leste no âmbito da Educação e Formação.

Recomendação 2. (C.3)

Atendendo à não existência de articulação formal entre projetos, designadamente no setor da Educação, sugere-se a conceção de uma estratégia para a qualificação do sistema educativo timorense e para o reforço da proficiência em Língua Portuguesa, implementada mediante a criação de complementaridade e sinergias mútuas para a rentabilização de recursos e potenciação de resultados.

Releva para este propósito, igualmente, a necessidade de identificar instituições de Ensino

Superior portuguesas, a atuar em Timor-Leste, para estabelecimento de parcerias.

Recomendação 3. (C.3)

Tendo presente a importância de eventos de partilha de experiências entre projetos, criação de conhecimento mútuo, bem como de visibilidade para a intervenção da Cooperação Portuguesa no setor da educação, recomenda-se a criação de iniciativas complementares às Jornadas Pedagógicas promovidas anualmente pela UNTL/Centro de Língua Portuguesa, unidade que poderá assumir, em lógica de complementaridade, esta responsabilidade.

Recomendação 4. (C.3)

Considerando os diferentes níveis de conhecimento e experiência do contexto de cooperação e da realidade timorense, recomenda-se a realização de uma modalidade formativa de enquadramento aos profissionais que participam nos projetos de cooperação, designadamente os afetos a projetos no setor da Educação.

Recomendação 5. (C.4)

Atendendo à importância da articulação entre doadores para a harmonização da ação e potenciação de resultados, recomenda-se, no setor da Educação, a articulação com outros parceiros de desenvolvimento, com ação complementar à realizada pela Cooperação Portuguesa.

Recomendação 6. (C.5 e 6)

Para implementação de uma Gestão Orientada para os Resultados recomenda-se a utilização do Quadro Lógico e da Matriz de Seguimento de Resultados para o acompanhamento do PEC, através da quantificação dos indicadores e metas, e da sua

monitorização.

Complementarmente deve proceder-se à uniformização dos Documentos de Projeto de todas as intervenções, através da integração de quadro lógico, com indicação de linha de base, indicadores e metas. De igual modo, deve proceder-se à uniformização do reporte mediante a adoção de modelo de relatório de execução técnica e financeira adequado à gestão orientada para resultados.

Recomendação 7. (C.7)

Tendo em consideração os problemas identificados ao nível do acompanhamento, Timor-Leste e Portugal devem definir conjuntamente o modelo e procedimentos de acompanhamento da Cooperação Portuguesa orientado para os resultados.

O MNEC-TL, enquanto coordenador da ajuda a Timor-Leste, deve ter um papel mais ativo, quadro em que Portugal deve delegar, de acordo com o Decreto-Lei 48/2018, de 21 de junho, um maior poder de decisão ao Centro Português de Cooperação em Díli.

Recomendação 8. (C.8)

Atendendo às insuficiências identificadas ao nível da Gestão de Risco, recomenda-se o fortalecimento desta prática através da sua inclusão nos procedimentos de elaboração dos PEC e dos PPA.

Recomendação 9. (C.10)

Em alinhamento com a Política de Ajuda Externa de Timor-Leste, que identifica a Educação como setor prioritário de apoio pelos Parceiros de Cooperação, recomenda-se a continuidade da priorização da Educação, reconhecendo-se a pertinência da ampliação da

intervenção da Cooperação Portuguesa ao nível do Pré-Escolar, dado o efeito na aprendizagem da Língua Portuguesa, de valores, atitudes, comportamentos e competências sociais e cognitivas, potenciadora dos conhecimentos a adquirir nos níveis de ensino seguintes, bem como do potencial de envolvimento e de impacto na comunidade educativa.

Recomendação 10. (C.11)

Atendendo aos constrangimentos identificados na contratação de Agentes de Cooperação, designadamente para o desempenho de ações de educação e formação, recomenda-se a atualização do Decreto-lei n.º 49/2018, de 21 de junho, de modo a qualificar as condições contratuais dos Agentes de Cooperação.

Recomendação 11. (C.11)

Tendo-se verificado a continuidade do atraso no pagamento dos suplementos salariais dos Agentes de Cooperação devidos pelas autoridades timorenses, recomenda-se que o Camões, I.P. suporte a totalidade do vencimento dos Agentes de Cooperação afetos aos projetos que executa, responsabilizando-se as autoridades timorenses pelo pagamento de valor mensal para apoio à instalação e residência.

Recomendação 12. (C.12)

De modo a ampliar o impacto das ações realizadas pelo CAFE, reconhece-se a necessidade da realização de rotação dos docentes timorenses afetos ao projeto, por outras escolas, capitalizando os recursos investidos.

Recomendação 13. (C.13)

Para garantir a sustentabilidade das

ações de capacitação de professores e formadores timorenses recomenda-se a Aprovação do Estatuto da Carreira Docente e de Formador, que torne consequente a formação recebida por cada um dos profissionais timorenses, designadamente por via da consolidação/progressão na carreira e do aumento salarial.

Recomendação 14. (C.13)

Para esse mesmo propósito devem ser promovidos, igualmente, mecanismos de integração de profissionais timorenses em instituições nacionais, designadamente os formados no quadro dos projetos e beneficiários de bolsas de licenciatura, mestrado e doutoramento, enquanto agentes de mudança, formadores dos seus pares.

Recomendação 15. (C.14)

Tendo presente o desenvolvimento do Centro de Língua Portuguesa da UNTL, recomenda-se que possa assumir crescentemente uma posição de centralidade em Timor-Leste na investigação e produção de conhecimento científico, de validação de materiais didáticos e de certificação da proficiência linguística, não só internamente para a própria UNTL, mas também e principalmente para outras entidades governamentais e da sociedade civil, dotando-o de recursos humanos e financeiros que lhe permitam assumir de forma autónoma, em Timor-Leste, o principal papel de retaguarda científico-pedagógica de projetos de cooperação que envolvam a Língua Portuguesa.

Recomendação 16. (C.15)

Reconhecendo a pertinência do investimento de Timor-Leste em recursos pedagógicos audiovisuais, e o impacto dos produzidos no quadro do

FOCO.UNTL recomenda-se que, num futuro ciclo, seja dada continuidade, como atividade prevista, à produção de recursos audiovisuais para o ensino de Língua Portuguesa, bem como de ações de educação não formal, muito relevantes na aproximação a esse idioma.

Recomendação 17. (C.16)

Tendo em consideração a necessidade de consolidar e conferir sustentabilidade às ações de capacitação promovidas pelo Projeto Consultório da Língua para Jornalistas (CLJ), para a sua continuidade recomenda-se a constituição de parceria com a UNTL – Curso de Comunicação Social, única entidade timorense com competências de formação e certificação no âmbito da atuação desse projeto.

Recomendação 18. (C.18)

Para a continuidade da cooperação no setor agroflorestal, recomenda-se, à semelhança da avaliação ao PEC anterior, a realização de diagnóstico a esta área de atuação, analisando o posicionamento da Cooperação Portuguesa face à multiplicidade de parceiros do desenvolvimento nos setores agrícola e agroflorestal.

Recomendação 19. (C.19)

De modo a conferir a necessária sustentabilidade à cooperação no setor da Justiça, recomenda-se a implementação de projeto que possa envolver a Faculdade de Direito da UNTL e/ou o Centro de Formação Jurídica de Timor-Leste, de modo a promover a progressiva autonomia dos profissionais da justiça timorense. Releva para esse propósito a presença de instituições de ensino superior portuguesas a apoiar a UNTL nesse domínio.

Recomendação 20. (C.20)

Reconhecendo que a Cooperação Portuguesa tem uma componente de formação muito expressiva, na qual a dificuldade no domínio da Língua Portuguesa, de muitos profissionais timorenses, permaneceu uma barreira à transferência de conhecimento, recomenda-se o reforço da cooperação no âmbito da Língua Portuguesa, através do Centro de Língua Portuguesa da UNTL e da capitalização dos profissionais formados no quadro dos diferentes projetos e dos beneficiários de bolsas.

Recomendação 21. (C.21)

Reconhecida a inexistência, no desenho dos PPA, de indicadores específicos sensíveis à promoção da igualdade de género, dos Direitos Humanos e do apoio aos grupos vulneráveis e aos ODS, recomenda-se a criação de indicadores e metas que permitam avaliar a sua real integração.