

Programa de Reforço da Capacidade Institucional (RCI) do Ministério da Educação em Moçambique 1998–2002

**Karin Schulz
Grayson Clarke
Maria Catela
André Calengo**

**Department for Democracy
and Social Development**

Programa de Reforço da Capacidade Institucional (RCI) do Ministério da Educação em Moçambique 1998–2002

**Karin Schulz
Grayson Clarke
Maria Catela
André Calengo**

Sida Evaluation 04/03

**Department for Democracy
and Social Development**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Orig. title: Institutional Development Programme (RCI) at the Ministry of Education in Mozambique.
(Sida Evaluation 2003:29)

Authors: Karin Schulz, Grayson Clarke, Maria Catela, André Calengo.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 04/03
Commissioned by Sida, Department for Democracy and Social Development

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2000-02022
Date of Final Report: September 2003
Printed by Edita
Art. no. Sida3218pt
ISBN 91-586-8457-3
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Índice

Sumário Executivo	3
Acrónimos	7
1. Introdução	9
1.1 Enquadramento do Trabalho	9
1.2 Método e Limitações	9
2. Contexto	11
2.1 Descrição do Programa de Reforço Institucional	11
2.2 Concepção e Organização do RCI	12
2.3 Gestão do Programa	13
2.4 Gestão dos Riscos	13
2.5 Monitoria do Programa	14
3. Contexto Institucional	15
3.1 Reforma do Sector Público	15
3.2 SISTAFE	17
4. Constatações	19
4.1 Resumo das Actividades Implementadas do RCI 1999–2002	19
4.2 O Impacto do RCI	20
4.3 Análise Financeira do Programa RCI	22
4.4 A Eficácia da Função do Assessor de Gestão	23
4.5 Capacidade Organizacional a Nível Nacional, Provincial e Distrital	25
4.6 O Programa de Modernização e Reestruturação do MINED	27
5. Conclusões	30
5.1 Constrangimentos a uma Implementação Bem Sucedida do RCI	30
5.2 Conclusões Relativas a Possíveis Respostas à Visão Futura do Programa de Modernização e Reestruturação	32
5.3 As Propostas para o FASE	32
6. Resumo das Recomendações	34
6.1 Recomendações para uma Melhor Capacidade Organizacional no MINED	34
6.2 Recomendações Gerais para Futuros Esforços de Reforço Institucional no Sector da Educação	35
6.3 Recomendações Gerais para Gestão das Contribuições dos Doadores	36
6.4 Recomendações ao Ministério da Educação para uma Melhor Gestão da Reforma	37
6.5 Recomendações Específicas para um Futuro Apoio ao Reforço Institucional no Sector da Educação	39
6.6 Recomendações para Aprendizagem a Partir da Experiência do RCI	41
Anexo 1 Termos de Referência para o encargo	43
Anexo 2 Lista de pessoas entrevistadas	48
Anexo 3 Matriz de produtos e resultados alcançados	50

Anexo 4	Resumo financiero	56
Anexo 5	Pontos fortes e pontos fracos do RCI, exercício com o GTRI (WGID)	57
Anexo 6	Comparação de Resultados face a resultados previstos nos termos de Referência do AG	59
Anexo 7	Proposta de indicadores-chave do desempenho	61
Anexo 8	Elementos de um enquadramento institucional	63

Sumário Executivo

Introdução

A Asdi apoia desde Setembro de 1998 o Programa de Reforço da Capacidade Institucional no Ministério da Educação. As principais actividades do programa tiveram início em Agosto de 1999 com a chegada de um Assessor de Gestão, que foi colocado no Ministério para apoiar a implementação do programa. O programa foi originalmente concebido para terminar no ano 2001, mas foi prolongado durante 2001 por mais dois anos. O objectivo principal do programa era reforçar a capacidade do Ministério a todos os níveis para gerir o sistema nacional de educação de forma a apoiar a entrega do Plano Estratégico do Sector da Educação (PEE) e em especial a assegurar uma utilização eficiente e eficaz dos seus recursos. Os objectivos do programa têm, desde 2001, sido os seguintes:

1. Desenvolvimento organizacional e melhoria da gestão e da liderança;
2. Desenvolvimento do sistema de planeamento e monitoria;
3. Melhoria do sistema de gestão financeira;
4. Melhoria dos Recursos Humanos e da administração;
5. Melhoria da qualidade do ensino.

Os resultados do Programa de Reforço da Capacidade Institucional

Os resultados mais significativos do programa RCI são:

- Formação ministrada a directores escolares em todas as províncias
- Aperfeiçoamento do sistema de informação interna do MINED
- Início da Carta Escolar
- Realização de seminários na área de desenvolvimento, planeamento e gestão dos recursos humanos nas províncias e nos distritos
- Formação ministrada nas províncias e nos distritos em contabilidade pública e concurso público
- Formação individual em educação e planeamento, desenvolvimento dos recursos humanos e inglês.

A percepção da equipa é que o maior impacto do RCI tem sido a nível provincial e distrital. Ao abrigo do RCI, ministraram-se cursos para directores provinciais e distritais e quadros relevantes de planeamento e gestão financeira e orçamental. Embora não haja resultados de avaliação disponíveis destes cursos, espera-se que tenham ajudado a melhorar o trabalho de planeamento e monitoria a estes níveis.

O programa RCI reforçou capacidades a nível individual quer a nível central, quer a nível provincial e distrital. Existe uma maior sensibilização dentro do MINED face à necessidade de mudança, que se previa que o programa RCI criasse. Porém, muitas das actividades planeadas não foram implementadas, não se tendo em particular executado as actividades mais estratégicas, que representavam o enquadramento para as actividades do programa. Os constrangimentos a uma implementação bem sucedida do RCI são apresentados sucintamente abaixo:

1. Papel fraco e pouco claro do grupo de trabalho para reforço institucional
2. Mudança na liderança política
3. Falta de compromisso e empenho na implementação do RCI
4. Falta de um enquadramento estratégico
5. Relutância em recrutar assistência técnica
6. Pouca eficácia do Assessor de Gestão
7. Falta de monitoria sistemática.

Uma conclusão é que o programa não foi capaz de produzir os resultados planeados e o reforço da capacidade aos níveis organizacionais e institucionais superiores. O nível profissional / individual foi até certo ponto reforçado dentro do MINED. No entanto, este tipo de reforço de capacidades ‘de baixo para cima’ não representa uma via sustentável para mudança, a menos que seja suportado por um reforço de capacidades com origem ao nível organizacional e institucional estratégico.

O conteúdo do programa RCI, conforme foi apresentado no documento de projecto, ainda é muito relevante. A outra actividade em curso muito importante para o reforço institucional é o Programa de Modernização e Reestruturação. É a viabilidade destes programas que a equipa de avaliação questiona, em termos de como estas mudanças substanciais podem/serão implementadas, realçada pela experiência do RCI.

A função de Assessor de Gestão

O Assessor de Gestão (AG), contratado pela SWEDEC, tem trabalhado arduamente não só por conta do programa RCI, mas também no reforço de uma transformação institucional mais ampla do Ministério, particularmente na área de gestão de recursos humanos e de gestão financeira. O seu trabalho quer de facilitação e avanço do processo FASE quer de tentativa de levar o Ministério a responder de forma pró-activa aos desafios do PEE, particularmente através do funcionamento activo do Conselho Técnico e de grupos de trabalho, também tem sido de valor.

Não obstante, os pareceres quer do Ministério quer do próprio Assessor de Gestão é que apesar de um trabalho árduo e de incitamento contínuo, o êxito em termos dos resultados previstos tem sido limitado. Também foi difícil definir um papel e espaço de trabalho claros para o AG, tendo ambos sido resultado do apoio limitado prestado pelo Ministério e de antecedentes e competência diversos do AG.

O Programa de Modernização e Reestruturação

A colaboração entre o Programa RCI e o Programa de Modernização tem sido muito limitada. O GTRI tem tomado várias iniciativas e desenvolvido propostas concretas para uma ligação entre estas duas iniciativas de reforço institucional, sem quaisquer resultados. O Programa de Modernização está provavelmente a “assumir” as actividades de reforço institucional no âmbito do RCI e é por conseguinte importante extrair lições a partir dos seus êxitos e erros.

O documento Visão Futura do Programa de Modernização e Reestruturação propõe um programa ambicioso de mudança institucional e estrutural em três fases por um período de quatro anos. A reforma inclui a abolição e a fusão de 22 órgãos existentes. O documento Visão Futura não define de que forma a reforma deverá ser implementada. Estão a ser elaborados documentos mais pormenorizados para definir de que forma a visão deverá ser implementada. No entanto, os calendários parecem

irrealistas e a equipa de avaliação recomenda que se empreenda uma revisão de viabilidade dos TR mais pormenorizados do programa. A recente história do Ministério também indica que é difícil cumprir programas de mudança deste tipo.

Recomendações para o Futuro

As recomendações encontram-se divididas em cinco secções:

A. Recomendações para uma Melhor Capacidade Organizacional no MINED, 6.1

Nesta secção recomendamos que o Ministério tome medidas face a uma série de aspectos importantes, que afectam um desempenho eficaz da organização. Por exemplo, realçam-se os atrasos no processamento dos contratos dos professores, a capacidade de planeamento, o sistema de incentivos e a tomada de decisões descentralizada.

B. Recomendações Gerais para Futuros Esforços de Reforço Institucional no Sector da Educação, 6.2

As recomendações são explicadas nas seguintes rubricas:

1. Envolver o MAE e a UTRESP como pontos de referência para as reformas do MINED
2. Uma tónica mais clara ao relacionar a capacitação com aspectos-chave na prestação de serviços.
3. É necessário conferir prioridade à sensibilização para as questões de género
4. Recorrer a assessores periódicos em vez de assessores residentes
5. Avaliação meticulosa do perfil do Assessor Principal
6. Criar um enquadramento institucional à volta do qual se possa desenvolver um programa de reforço de capacidades.

C. Recomendações Gerais para a Gestão das Contribuições dos Doadores, 6.3

As recomendações são explicadas nas seguintes rubricas:

1. Transferência da gestão do programa do parceiro de cooperação para o organismo beneficiário em conformidade com as melhorias de capacidade demonstradas
2. O financiamento deverá estar ligado a resultados
3. Envolvimento mais estreito a nível estratégico do parceiro de cooperação na gestão das contribuições.

D. Recomendações ao Ministério da Educação para uma Melhor Gestão da Reforma, 6.4

As recomendações são explicadas nas seguintes rubricas:

1. Criação de um Secretariado PEE eficaz
2. Encontros regulares do Conselho Técnico
3. Desenvolvimento de Sistemas de Monitoria do Desempenho
4. Avaliação do Sistema SIGF Primavera
5. Desenvolvimento de descrições de atribuições para gestores seniores
6. Desenvolvimento de estruturas e processos apropriados de gestão da mudança

E. Recomendações Específicas para um Futuro Apoio ao Reforço Institucional no Sector da Educação, 6.5

As recomendações são explicadas nas seguintes rubricas:

1. Nenhuma continuação ou substituição do programa RCI
2. Apoio ao Programa de Modernização e Reestruturação sob certas condições
3. Acumulação lenta de fundos em conformidade com a capacidade para o FASE
4. Forte apoio de consultoria à monitoria do desempenho
5. Adaptação pelos parceiros de cooperação de um ponto de vista de gestão estratégica e com base em resultados na sua relação com o Ministério
6. Estabelecimento de um Fundo PEE de Assistência Técnica.

Lista de Acrónimos

MINED	Ministério da Educação
RCI	Programa de Reforço da Capacidade Institucional do Ministério da Educação
Asdi	Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
PARPA	Programa de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
UTRESP	Unidade Técnica de Reestruturação do Sector Público
CIRESP	Comissão Interministerial de Reestruturação do Sector Público
MAE	Ministério da Administração Estatal
SIFAP	Sistema de Formação em Administração Pública
SIP	Sistema de Informação de Pessoal
EGFE	Estatuto Geral dos Funcionários do Estado
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
FASE	Fundo de Apoio aos Sector Educação
PASE	Programa de Apoio ao Sector de Educação
DAF	Direcção de Administração e Finanças/Director de Administração e Finanças
PROAGRI	Programa de Apoio ao Sector da Agricultura
COPA	Comité Paritário de Avaliação
DPE	Direcção Provincial de Educação
DPAC	Direcção Provincial de Apoio e Controlo
PROANI	Programa Avante Niassa
UTRAFE	Unidade Técnica de Reestruturação da Administração Financeira do Estado
DPPF	Direcção Provincial do Plano e Finanças
EP1	Ensino Primário do Primeiro Grau/Escola Primária do Primeiro Grau
EP2	Ensino Primário do Segundo Grau/Escola Primária do Segundo Grau
ESG1	Ensino Secundário do Primeiro Grau/Escola Secundária do Primeiro Grau
ESG2	Ensino Secundário do Segundo Grau/Escola Secundária do Segundo Grau
PEE	Plano Estratégico do Sector da Educação

AG	Assessor de Gestão
TR	Termos de Referência
GTRI	Grupo Técnico de Reforço Institucional
MAE	Ministério da Administração Estatal
PERP	Plano Estratégico para a Redução da Pobreza
PNE	Política Nacional de Educação
SWAp	Abordagem Sectorial Integrada

1. Introdução

1.1 Enquadramento do Trabalho

A Asdi apoia desde Setembro de 1998 um Programa de Reforço Institucional (Programa de Reforço da Capacidade Institucional do MINED) no Ministério da Educação. O programa foi originalmente concebido para terminar no ano 2001, mas foi prolongado durante 2001 por mais dois anos. O objectivo principal do programa é reforçar a capacidade do Ministério a todos os níveis para gerir o sistema nacional de educação, de forma a suportar a entrega do Plano Estratégico do Sector da Educação (PEE) e a assegurar, em particular, uma utilização eficiente e eficaz dos seus recursos. A Asdi recrutou a SIPU International para avaliar o programa entre 1998 e 2002. A equipa trabalhou em Moçambique durante duas semanas no mês de Abril, onde entrevistou funcionários seniores na sede do MINED e visitou os seus representantes nas províncias do Niassa e de Maputo e dois distritos nestas províncias.

A equipa era composta pelos seguintes membros:

Karin Schulz, Chefe da Equipa

Grayson Clarke

Maria Catela

André Calengo

1.2 Método e Limitações

Os Termos de Referência (TR) para o encargo são amplos quanto ao contexto e à incidência. Incluem muitas dimensões e contêm uma mistura de avaliação do programa de reforço institucional, e seu impacto na capacidade do MINED, e de apresentação de recomendações para um futuro apoio institucional. Visto que os TR são amplos, só foi possível, no período de tempo de que a equipa dispunha, examinar o impacto amplo do programa em vez do efeito pormenorizado surtido sobre as diversas direcções (unidades) quer ao nível central quer ao nível provincial. A inexistência de pontos de referência iniciais adequados também torna essa análise problemática.

O programa consistia em cinco objectivos. Um sexto objectivo relativo à qualidade do ensino foi incluído no programa em 2001 e tem uma abordagem e um conteúdo um tanto diversos. A equipa sugeriu que a avaliação não cobrisse essa área do programa, visto que envolve competências diversas das que a equipa representa, o que foi aprovado pela Embaixada da Suécia em Maputo.

Além disso, a equipa recorreu principalmente às fontes em segunda mão à disposição na análise de produtos e resultados das acções de capacitação. A documentação do processo, que descreve como e por que razão o programa evoluiu desta forma, era limitada. A equipa também se serviu de fontes primárias, completando os relatórios através de discussões e entrevistas. Não se produziu quase nenhuma documentação ou avaliação com respeito à formação ministrada e a seminários realizados no âmbito do programa, o que também constituiu uma limitação para a equipa de avaliação.

Relativamente às recomendações para o futuro, a equipa acha que não é apropriado nem possível apresentar uma proposta completa para um futuro apoio flexível e conjunto à capacidade de RI, incluindo o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, a todos os níveis do sistema educativo, solicitado

nos TR¹. Isto requer uma abordagem diferente, que esta avaliação não permite. No entanto, a equipa apresentará recomendações para a linha a seguir no sentido desse apoio.

O quadro da avaliação assenta em três critérios-chave:

1. alcance relativo dos resultados do Programa
2. A coerência e a relevância das actividades em curso na área do Desenvolvimento Institucional
3. A medida em que o apoio assistiu o MINED na criação de uma via coerente e sustentável para o reforço institucional.

O relatório está estruturado conforme se segue:

Secção dois: Introdução, objectivos, concepção e organização, etc.

Secção três: Contexto institucional em termos de outras reformas no sector público

Secção quatro: Constatações em relação ao programa RCI

Secção cinco: Conclusões relativas ao RCI e futuro apoio ao reforço institucional e ao MINED

Secção seis: Recomendações

¹ Versão final dos TdR

2. Contexto

O Programa de Reforço da Capacidade Institucional (RCI) foi planificado e preparado de forma aprofundada, o que é realçado nesta secção. Durante a fase de preparação foram analisados os riscos e planificadas a gestão e a monitoria do programa, o que é descrito em 2.3–2.5.

2.1 Descrição do Programa de Reforço Institucional

O Programa de Reforço da Capacidade Institucional (RCI) foi desenvolvido para responder a um dos objectivos do Plano Estratégico da Educação (PEE) do MINED. Este objectivo é definido no PEE como o reforço da capacidade institucional do MINED, especialmente nas áreas de análise de políticas, planificação, gestão e administração de sistemas.

Os outros dois objectivos do PEE são:

- Aumentar o acesso a oportunidades educacionais a todos os níveis do sistema educativo e melhorar a retenção, com especial atenção para a redução de diferenças etárias, regionais e de género, e;
- Melhorar a qualidade do ensino, ministrando formação aos professores, melhorando a qualificação e a formação dos directores escolares, melhorando os sistemas de monitoria e avaliação; e assegurando o fornecimento dos materiais didácticos essenciais.

O PEE foi aprovado três anos após a adopção, em 1995 pelo Governo moçambicano, da Política Nacional de Educação.

O Programa de Reforço da Capacidade Institucional inicial foi concebido como um programa de capacitação institucional (MINED/Asdi 1998/2001). No ano 2001 a Embaixada da Suécia solicitou a elaboração de um documento de programa revisto, como resultado da revisão anual, visto que os resultados do programa não tinham sido alcançados e poucas actividades tinham sido implementadas. Metade do orçamento só seria desembolsado depois de o documento revisto ter sido remetido à Embaixada. Em Maio de 2001 foi apresentada uma revisão chamada Programa de Reforço Institucional ("Institutional Development Programme", IDP) 2001–2003. Esta revisão é um documento muito breve que apresenta os antecedentes da história do programa e reflecte de forma sucinta a organização da altura, não possuindo a qualidade de um documento de programa. O estatuto deste documento de revisão não é por conseguinte claro para a equipa.

Quer no programa original quer no revisto, manteve-se o objectivo global, nomeadamente reforçar a capacidade das funções administrativa e de gestão a todos os níveis no MINED, de forma a assegurar melhorias contínuas na prestação de serviços. A tabela seguinte mostra os objectivos das duas versões do programa RCI.

Programa de Capacitação Institucional, 1998–2001	Programa de Reforço Institucional, 2001–2003
1. Desenvolvimento da organização e da gestão, 2. Desenvolvimento de sistemas de planeamento e monitoria, incluindo o fortalecimento do grupo de informática do MINED; 3. Gestão do desenvolvimento financeiro; 4. Gestão dos Recursos Humanos, Administração dos Quadros e Desenvolvimento dos Recursos Humanos (DRH), 5. Desenvolvimento de funções de relações públicas.	1. Desenvolvimento organizacional e melhoria da gestão e da liderança; 2. Desenvolvimento do sistema de planeamento e monitoria; 3. Melhoria do sistema de gestão financeira; 4. Melhoria dos Recursos Humanos e Administração; 5. Melhoria da qualidade do ensino.

A tabela mostra que as áreas para o RCI 1998–2001 e para o IDP 2001–2003 são semelhantes, excepto no que respeita à componente nº5 Desenvolvimento de funções de relações públicas e Melhoria da qualidade do ensino. O Desenvolvimento de funções de relações públicas deixou de ser considerado um aspecto principal, depois de o Ministério ter nomeado um funcionário para as relações públicas em 1999. O objectivo da Qualidade do Ensino foi incluído em 2002 como uma nova componente.

O facto de o documento revisto ser muito semelhante ao original mostra que os atrasos na implementação não se deveram ao facto de o programa ser irrelevante ou não reflectir as necessidades e os problemas no MINED. No entanto, os riscos e os pré-requisitos para uma implementação bem sucedida do programa não foram analisados de forma exaustiva e tratados nesta fase nem pela Asdi nem pelo MINED.

O orçamento total planificado para o programa era de USD 5.95M (1999: 0.6M; 2000: 1.15M; 2001:1.7M, 2002: 2.5M).

2.2 Concepção e Organização do RCI

O RCI foi desenvolvido como uma componente de um programa mais vasto do MINED com vista a mudar todo o sistema educativo. A este respeito, os objectivos, as actividades e os resultados previstos do RCI seriam enquadrados em conformidade com os do PEE.

O objectivo global do programa proposto é fortalecer o MINED no sentido de este desempenhar um papel mais activo no desenvolvimento do sistema nacional de educação. Por conseguinte, empreendeu-se uma avaliação da situação em relação a métodos de gestão e operação em uso no MINED como ponto de partida do processo de concepção do RCI. Este processo foi longo e envolveu várias direcções dentro do Ministério. O aspecto positivo disto foi que muitos funcionários tiveram a oportunidade de ouvir falar do processo e participar na sua preparação, o que por sua vez deveria ajudar a garantir a propriedade do programa por parte do Ministério.

Por outro lado, algumas das actividades que deviam ser consideradas no RCI já tinham começado. Para assegurar a relevância do programa, o MINED realizou vários seminários de gestão, quer a nível nacional quer a nível provincial, incluindo um seminário nacional sobre mudança e gestão de equipas. Os objectivos destes seminários eram disseminar o conteúdo do PEE e fazer das províncias e dos distritos parte do processo de planificação. Outro objectivo era lançar uma discussão sobre os procedimentos e as atitudes de gestão a esses dois níveis.

Os seminários confirmaram a necessidade de capacitação. Também ficou claro que a gestão no Ministério deveria ser revista a fim de se poder dedicar mais atenção a aspectos de género no desenvolvimento dos recursos humanos e no recrutamento para posições de liderança. Por conseguinte, reconheceu-se no documento de programa que os aspectos de género deveriam constituir parte significativa da componente de desenvolvimento dos recursos humanos do programa. Porém, a equipa de avaliação não viu nem nos relatórios nem nas entrevistas nenhuma iniciativa no sentido de levantar questões de género durante a implementação do RCI.

Na composição final do programa as diversas componentes foram vistas como um esforço para traduzir os diversos elementos relacionados com a gestão e o desenvolvimento para a educação, o que, quer em termos de números aplicados quer em termos da parcela do Orçamento do Estado, constitui o maior sector do Governo.

Quer o RCI inicial (MINED/Asdi, 1998/2001) quer a versão final (MINED/ Agências de cooperação, 2001/2003) não foram concebidos para constituir um programa final e pormenorizado de objectivos,

actividades, resultados e orçamentos. Programas pormenorizados e orçamentos precisos deveriam ser negociados anualmente, o que ofereceria possibilidades muito maiores de propriedade por parte do Ministério e a flexibilidade para responder a prioridades e aspectos emergentes. Neste sentido, previa-se que o RCI fosse considerado um quadro de objectivos, actividades e resultados a estabelecer definitivamente através de planos e orçamentos anuais. Os planos e orçamentos anuais foram planificados para serem objecto de uma revisão regular através da contratação de consultores externos e assistência técnica, o que lamentavelmente nunca se realizou.

2.3 Gestão do Programa

Foi estabelecido um Grupo de Trabalho para Reforço Institucional (GTRI) como âncora para a gestão e a monitoria do programa. Actualmente, o MINED tem um total de sete grupos de trabalho, que abrangem áreas diversas de interesse, tais como género, acesso ao ensino, qualidade do ensino, etc.

Representantes de direcções relevantes formam os grupos de trabalho, sendo muitas direcções representadas a nível de director nacional. Os grupos de trabalho têm mandatos consultivos e podem preparar propostas para decisões a tomar pelos órgãos competentes do MINED, em particular o Ministro e o Secretário Permanente.

O GTRI é um órgão consultivo, o que significa que a responsabilidade pela própria implementação das actividades cabe aos directores nacionais e aos chefes das instituições. Contudo, o RCI inicial parece ser mais ambicioso implicando que o Grupo de Trabalho para o RI deveria ter responsabilidades de implementação pelas actividades do programa. Estava originalmente planeado que o Secretário Permanente poderia presidir ao GTRI, o que foi posteriormente mudado para o Director Nacional dos Recursos Humanos.

Juntamente com o GTRI estabeleceram-se ou planearam-se outros fóruns consultivos no contexto do PEE. Entre estes órgãos amplos surgem o Grupo Conjunto de Coordenação, ex-grupo *ad hoc*, com uma função de coordenação entre o MINED e os doadores, o Grupo de Gestão Financeira e Procedimentos, o Comité de Gestão Financeira e a Equipa de Coordenação da Carta Escolar.

Finalmente, foi concebido um Secretariado Executivo como o órgão encarregado de coordenar o RCI no âmbito do PEE. Foi planificado um Secretariado Executivo assistido por um pequeno grupo de quadros. O Secretariado assistiria em particular o Grupo de Trabalho para o RI na preparação e implementação de programas e projectos. Posteriormente constatou-se que esta concepção não funcionava na prática, principalmente devido à incapacidade de se estabelecer um Secretariado Executivo com os devidos recursos e mandato.

Na implementação do programa, um Assessor de Gestão (AG), que seria contratado por uma empresa de consultoria, assistiria o Ministério. Seria colocado numa posição de assessoria directa ao Grupo de Trabalho para o RI. O Presidente deste grupo seria seu contraparte directo. O AG também colaboraria com o Secretariado Executivo e estaria numa posição de aconselhar e apoiar os gestores do MINED em todos os aspectos relacionados com o desenvolvimento organizacional e da gestão.

2.4 Gestão dos Riscos

O documento de programa também identificou algumas debilidades e ameaças ao programa. Chamou-se a atenção para o facto de muitos riscos estarem relacionados com a complexidade do programa e de outros poderem emergir, dependendo da atitude e da posição dos doadores relativamente ao programa. Algumas destas debilidades e ameaças foram o resultado de inconsistências das

estruturas de gestão no MINED, do número limitado de quadros qualificados em posições de gestão e do baixo nível de coordenação, na altura, entre os doadores.

Para remediá-las, uma iniciativa sugerida foi que o Ministério comesse a conferir mais responsabilidades de gestão a membros mais jovens dos quadros, muitos dos quais têm bons antecedentes educacionais e capacidade para desenvolver as competências de gestão necessárias. Para os doadores, especificamente, sugeriu-se que abandonassem uma abordagem de projecto limitada ao reforço de capacidades e adoptassem uma abordagem estratégica mais programática.

No documento de decisão da Asdi (DESO-1997-0141) os riscos foram tomados a sério e frisou-se que se deveria empreender uma nova análise dos riscos após a revisão da primeira proposta em 2001.

2.5 Monitoria do Programa

Tendo em mente a complexidade do programa, reconheceu-se a necessidade de estabelecer um processo sistematizado de monitoria e avaliação numa fase inicial. Esta necessidade seria satisfeita através de uma função de monitoria e avaliação quer interna quer externa.

Para permitir o processo de monitoria e avaliação, previa-se que o MINED e as agências de cooperação concertassem um sistema comum de monitoria a empreender com regularidade. Uma avaliação externa foi planeada dois anos depois para prestar orientação relativamente ao desenvolvimento do programa. Na realidade, porém, não se empreendeu nenhuma avaliação externa nem uma monitoria sistemática conforme planificado, para além dos relatórios regulares do GTRI e do Assessor de Gestão.

3. Contexto Institucional

Uma queixa comum proveniente de todas as partes interessadas que operam no sector da educação é que a capacidade do sector para evoluir é limitada pela insistência do Governo (com apoio das Instituições Financeiras Internacionais) em lidar com muitas reformas, tais como o desenvolvimento dos sistemas de pagamento da função pública e da gestão financeira em todo o Governo. Nas secções 3.1 e 3.2, examinamos a orientação actual da reforma do sector público e de que forma poderá esta ter contribuído para limitar o impacto do RCI.

3.1 Reforma do Sector Público

No ano 2000, o Governo moçambicano lançou o seu Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP), conhecido como o PARPA. O PERP inicial foi um ano depois adaptado e alargado para responder às recomendações preconizadas pelo Banco Mundial/Fundo Monetário Internacional (BM/FMI). Estas instituições financeiras internacionais tinham sugerido ao Governo moçambicano um processo mais participativo e consultivo na elaboração e adopção do PERP. Como resultado, foi adoptado um novo PERP, o PARPA 2001–2005.

Para a implementação do PARPA o Governo tem estado a adoptar uma série de iniciativas de reforma em áreas tais como o reforço legal e institucional, a prestação de serviços públicos e a gestão financeira. Uma das mais importantes destas iniciativas é a Estratégia de Reforma do Sector Público 2001–2011, adoptada pelo Governo em 2001, que visa cobrir todas as áreas enumeradas acima. A reforma do sector público figura no topo da agenda do Governo, que já estabeleceu uma comissão interministerial para dirigir o processo, chefiada pelo Primeiro Ministro.

A *Unidade Técnica da Reforma do Sector Público* (UTRESP) foi criada pelo Decreto nº 6/2000 do Conselho de Ministros e o seu papel, entre outros, é prestar apoio técnico à *Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público* (CIRESP), cujos membros incluem, para além do Primeiro Ministro, o Vice-Presidente e o Ministro da Administração Estatal. O papel da comissão é planificar e coordenar as actividades de reforma dos diversos organismos que compreendem o sector público. Cabe também à UTRESP, como um braço técnico, a responsabilidade de fornecer a assistência técnica necessária aos sectores.

A reforma foi estruturada em cinco áreas temáticas:

1. Organizações e processos de prestação de serviços públicos;
2. Políticas públicas; recursos humanos;
3. Gestão financeira;
4. ‘Boa Governação’;
5. Anti-corrupção.

Também se planificou empreendê-la em duas fases: a primeira fase cobrirá o período de 2001–2004 e a segunda o período de 2004–2011.

No contexto do PARPA, a Reforma do Sector Público cumpre o objectivo de assegurar que os organismos do sector público garantam a prestação de serviços públicos de qualidade essenciais e o crescimento sólido do sector privado. Assim, as funções do Governo estão orientadas para a formulação e a monitoria de políticas públicas, o estabelecimento de um quadro legal, a promoção de iniciativas de

desenvolvimento e o controlo e a avaliação dos resultados. Por outro lado, o processo de prestação de serviços públicos deverá ser descentralizado para organismos públicos independentes, governos locais e organizações do sector privado e da sociedade civil.

As principais áreas de prioridade para a Reforma foram apresentadas numa tabela chamada *Sector Público de Moçambique – Presente e Futuro*, que inclui: (A) Redefinição do papel do Governo, (B) Melhoria do desempenho dos funcionários públicos, (C) Fortalecimento dos governos provinciais, municipais e distritais, (D) Melhoria da governação, (E) Gestão financeira, e (F) Melhoria da coordenação de políticas. Indicadores básicos completam estas áreas em termos quantitativos genéricos, assim como descrições do estatuto actual e futuro. Estes são apresentados como planos de acção. A tabela foi completada por documentos, que delineiam a operacionalização dos planos para cada área. Mantiveram-se, de um modo geral, neste encontro, as áreas de acção do primeiro encontro, ou como áreas de prioridade ou como parte destas, na sua especificação. Também se estabeleceu um Programa de Quick Wins, com o objectivo de melhorar os procedimentos com celeridade e a baixo custo.

O Papel do MAE

O MAE é um dos quatro órgãos nucleares da gestão das políticas públicas, juntamente com o Presidente da República, o Gabinete do Primeiro Ministro e o Ministério do Plano e Finanças.² Isto confere-lhe uma responsabilidade fundamental no processo de Reforma do Sector Público para:

- Produzir políticas públicas;
- Desenvolver o Sistema Nacional de Gestão de Recursos Humanos, que inclui uma política global de recursos humanos;
- Implementar um Sistema de Formação em Administração Pública (SIFAP), com a política correspondente de formação e profissionalização para a administração pública.³

O Ministério da Administração Estatal (MAE) está a realizar a maior parte das actividades propostas pela CIRES. Algumas, porém, foram relegadas para segundo plano, tendo-se conferido prioridade a outras. O MAE é, por missão, responsável pelo sector público e pelas directivas operacionais para todo o Aparelho do Estado. Entre as intervenções do MAE, o Sistema de Carreiras e Remunerações (que estabelece uma tabela salarial única, descrições de trabalho, um percurso normal de carreira e formas de progressão, a aplicar por todos os ministérios) o Sistema de Informação de Pessoal (SIP 2000) (um banco de dados, onde todos os funcionários públicos são registados), e o Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE) (que congrega todas as normas de comportamento profissional, direitos e deveres, formas de progressão e classificação e muitas outras normas) são exemplos dos sistemas que constituem o quadro, no âmbito do qual qualquer reforma do sector tem de ser concebida e implementada.

Esta relação entre os procedimentos de reforma no MAE, na UTRESP e no MINED implica que o MAE e a UTRESP deveriam ser chamados a participar nas reformas do MINED nas áreas que são relevantes para a sua função reguladora, quer estabelecendo o quadro, no âmbito do qual a inovação será possível, quer negociando o âmbito destas inovações. Isto irá simultaneamente garantir o cumprimento das normas universais do Sector Público e assegurar ao MINED que as inovações que serão propostas irão respeitar as normas e o programa de Reforma do Sector Público e serão, por conseguinte, aceites.

² Resumo dos Estudos sobre: O Papel do Sector Público, Políticas Públicas, Política de Descentralização e Desconcentração e Política de Formação, UTRESP, pág. 9.

³ Idem. V. também Estratégia Global da Reforma do Sector Público 2001–2011, Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público (CIRES), Imprensa Nacional de Moçambique, Maputo, 2001.

3.2 SISTAFE

SISTAFE é o acrónimo do novo sistema público de administração financeira do Estado a desenvolver pelo Ministério do Plano e Finanças (MPF) e é utilizado por ministérios sectoriais e outras entidades da administração estatal. O projecto teve início em 2002 e substituiu efectivamente um projecto de contabilidade pública financiado pela Asdi, que tinha desenvolvido um novo modelo de contabilidade pública e um SGF no período de 1999–2001. A principal diferença entre as duas abordagens é que o SISTAFE irá incluir a formulação de um novo pacote de gestão financeira a partir da estaca zero usando um código de origem em open source/software livre (Java 2 E) e vinculado explicitamente no início ao desenvolvimento de uma Conta Única do Tesouro no Banco de Moçambique, que cobre todas as contas bancárias do Governo no sector bancário comercial. O conceito original do modelo de contabilidade previa a compra e a adaptação de um grande pacote comercial, tal como o Oracle Financials (que oferece muito mais capacidades analíticas) apoiado por um passo mais gradual no sentido de uma gestão unificada do Tesouro.

O desenvolvimento de um sistema de gestão das finanças públicas criou tensões quer dentro do Governo quer no seio da comunidade parceira de cooperação. O actual modelo de contabilidade pública remonta a 1881 e é essencialmente um sistema à base de tesouraria, em que os desembolsos orçamentais são efectuados numa base de maneo rolante, sendo cada desembolso posterior de fundos condicionado a uma justificação e à prestação de contas devidas sobre os fundos utilizados no período anterior. Isto é incompatível com um sistema de base orçamental moderno, em que os fundos são desembolsados com base em planos baseados em actividades, traduzidos em termos de fluxo de caixa. O outro grande problema no sistema existente é que a sua cobertura é apenas parcial. Com o crescimento da assistência para o desenvolvimento, e diferentes canais de fluxos de fundos externos, um montante substancial de fundos é essencialmente extra-conta. Isto por sua vez criou grandes problemas relativamente à má gestão e ao desvio de fundos, que são de particular interesse para a comunidade parceira de cooperação e o FMI em particular.

A capacidade extremamente limitada em especialistas de gestão de finanças públicas em Moçambique criou problemas sobre como resolver esta situação. O MPF favoreceu uma solução de cima para baixo de ‘tamanho único’ que se adapta a todos. No entanto, o ritmo lento do desenvolvimento tem frustrado alguns ministérios sectoriais, incluindo o MADER e o MINED, cuja capacidade de desembolsar fundos dos doadores relativos ao sector é limitada pela inexistência de um SIGF (Sistema de Informação para a Gestão Financeira) funcional. Já exploraram, e o MADER efectivamente já desenvolveu, um sistema específico para o Ministério. Esta tensão também tem os seus paralelos na comunidade doadora entre os parceiros principalmente interessados no apoio ao orçamento sectorial e que, por conseguinte, favorecem o desenvolvimento específico para o Ministério, e aqueles que favorecem o apoio ao orçamento geral e apoiam a abordagem do MPF. O DFID mudou essencialmente de posição durante os últimos três anos, de um parecer sectorial para um parecer macro e, como resultado, retirou o seu financiamento do desenvolvimento planeado de um SIGF no MINED.

Contudo, existe uma preocupação legítima quanto ao realismo do conceito do SISTAFE. O plano prevê um sistema-piloto pronto para ser testado no MPF e no MINED até Outubro de 2003, com um sistema desenvolvido na íntegra pronto para ser usado no início de 2004. Existem sérias dúvidas quanto ao cumprimento destas datas-limite. Além disso, a abordagem de cima para baixo irá com toda a probabilidade reduzir substancialmente a capacidade analítica para relatórios financeiros do sector a favor de um sistema que satisfaça necessidades financeiras agregadas. Entre os factores, que suscitam preocupações nesta área, figuram a falta de uma discussão sobre o plano de contas (e em particular a definição dos comprimentos das cadeias de caracteres e campos a utilizar) e a necessidade de estabele-

cer um grupo de utilizadores do SIGF no Ministério da Educação, a fim de estabelecer um diálogo sobre as necessidades e o desenvolvimento de planos e a capacidade de implementar respectiva.

Como resultado, o MINED está correntemente a implementar um sistema SIGF “Primavera” concebido e suportado a nível local com fundos do FASE e do Banco Mundial. Aparentemente o sistema já foi instalado a nível central e está a ser instalado nas províncias. No entanto, já se registaram alguns atrasos na instalação e não é claro que o sistema em si tenha a capacidade analítica para suportar uma abordagem sectorial integrada (SWAp) total.

4. Constatações

Esta secção começa com uma referência ao anexo 3, onde se apresentam as principais actividades. Em 4.2 analisa-se o impacto do RCI à luz dos critérios de avaliação mencionados no ponto sobre método, que são um resumo das áreas nos TdR. A seguir efectuamos uma análise financeira do programa e da capacidade organizacional. Finalmente discutimos a outra iniciativa substancial de reforço institucional no Ministério, o Programa de Modernização e Reestruturação.

4.1 Resumo das Actividades Implementadas do RCI 1999–2002

No anexo 3 apresenta-se uma tabela que mostra as actividades implementadas e os objectivos e resultados alcançados.

O programa começou na realidade em Agosto de 1999, quando o Assessor de Gestão chegou e o Grupo de Trabalho teve início com a tónica em actividades estratégicas na área de desenvolvimento organizacional. Entre as iniciativas figurava uma revisão da estrutura da organização a nível central, provincial e distrital, que foi provavelmente discutida entre as partes interessadas. O GTRI apresentou vários TR aos Directores Nacionais para decisões, mas poucos foram aceites. Isto resultou num grau de implementação muito baixo durante 1999–2000. Em 2001 foi apresentado o documento de projecto revisto, como uma tentativa para operar mudanças e identificar os nós de estrangulamento da implementação. No entanto, este documento não abordava suficientemente os problemas de implementação.

O montante planificado para 2001 era de 15 MSEK e 90% dos fundos foram executados em actividades planeadas. Uma análise mais minuciosa das actividades planeadas e os resultados efectivos mostram que se realizou um número bastante limitado das actividades planeadas. O GTRI apresentou um grande número de TR, redigidos principalmente pelo AG, faltando depois as decisões dos gestores sectoriais. Muitas vezes os fundos não eram de todo utilizados, visto que as actividades não chegavam a ser realizadas. Em alguns casos, porém, o montante gasto em actividades aumentou de forma significativa. Isto implica uma capacidade muito fraca para estimar custos e um risco para soluções menos atentas aos custos. A Asdi mostrou, através das suas aprovações iniciais de relatórios e planos, que permitia ao programa utilizar os fundos com grande flexibilidade. A Asdi e a Embaixada da Suécia levantavam as questões estratégicas nas consultas anuais, sem no entanto definirem condições claras para o apoio sueco. A Embaixada da Suécia também tentou em várias ocasiões levantar os pontos fracos do RCI num diálogo com os níveis superiores no Ministério. Contudo, estas declarações do parceiro sueco nunca conduziram a qualquer mudança na implementação do RCI.

O resultado foi que as actividades mais estratégicas não chegaram a ser executadas, o que foi uma grande falha do impacto do RCI, visto que aquelas representavam o enquadramento para as actividades do programa. Estas são, por exemplo, a avaliação da capacidade do MINED, seminários relativos ao desenvolvimento da organização e das funções do MINED a nível central e provincial, o desenvolvimento de sistemas de gestão financeira nas províncias, especialistas em gestão financeira a longo prazo no MINED, desenvolvimento de uma estratégia de recursos humanos, descentralização da base de dados do pessoal para um nível provincial, etc.

Em 2001 um maior número de doadores mostrou interesse no programa de reforço institucional. Num encontro, os doadores solicitaram que se conferisse ao programa um estatuto mais elevado, tendo o Vice-Ministro do Secretário Permanente como presidente, e que alguns doadores fossem membros consultivos do GTRI. O primeiro pedido foi rejeitado, mas três representantes dos doadores foram

incluídos no GTRI como membros consultivos. Durante o 3º encontro de revisão anual em Maio de 2001 acordou-se que se deveria desenvolver uma “Estratégia de Reforço Institucional”, que contivesse um calendário e um plano de trabalho para a sua operacionalização. Esta iniciativa foi uma tentativa de confiança para criar um enquadramento para o programa. Desenvolveram-se TR para a criação da estratégia, mas não se tomaram medidas. Não é claro para a equipa qual foi a reacção da Asdi à passividade por parte do MINED.

Em 2002 os planos para criar uma estratégia de reforço institucional como parte do PEE surgiram a uma nova luz e contratou-se a Ernst & Young para elaborar um novo projecto: “Modernização e Reestruturação do MINED”. O AG e o GTRI fizeram muitas tentativas durante o ano para abordar este projecto, visto que a tónica incidia no reforço institucional, mas estas foram vãs.

4.2 O Impacto do RCI

1. O alcance relativo dos resultados do Programa

Os resultados mais significativos do programa RCI são:

- Ministrou-se formação a directores escolares em todas as províncias
- Aperfeiçoou-se o sistema de informação interna do MINED
- Iniciou-se a Carta Escolar
- Realizaram-se seminários na área de desenvolvimento, planificação e gestão de recursos humanos nas províncias e nos distritos
- Ministrou-se formação nas províncias e nos distritos em contabilidade pública e concurso público
- Ministrou-se formação individual em educação e planificação, desenvolvimento dos recursos humanos e inglês.

A percepção da equipa é que o maior impacto do RCI foi a nível provincial e distrital. Ao abrigo do RCI, ministraram-se cursos para directores provinciais e distritais e quadros relevantes de planeamento e gestão financeira e orçamental. Embora não haja resultados de avaliação disponíveis nem se conheça o impacto destes cursos, é de supor que estes tenham ajudado a melhorar o trabalho de planeamento e monitoria a estes níveis. Nas províncias do Niassa e de Maputo desenvolveu-se uma maior sensibilização face ao planeamento. No entanto, outras organizações doadoras (bilaterais e ONGs) nestas províncias também se tinham concentrado nestas áreas, tornando difícil avaliar que actividades criaram determinado impacto.

Prevê-se que a formação de directores escolares tenha tido um impacto na qualidade da gestão das escolas. O método de formação de formadores foi usado com sucesso. Algumas circunstâncias estão a afectar a capacidade de gestão dos directores escolares nos distritos de Moçambique, por exemplo a dificuldade relativa à contratação e promoção de professores. Outro problema para os directores escolares é o tempo gasto na cobrança dos salários dos professores no gabinete distrital, o que pode levar duas semanas de bicicleta todos os meses para alguns directores escolares no Niassa.

Outra conclusão é que o RCI reforçou a capacidade individual no MINED. Como a avaliação das diversas acções de formação no âmbito do programa era escassa, é difícil tirar conclusões no que respeita ao impacto do RCI. No entanto, os quadros que encontramos e que tinham comparecido a acções de formação tinham frequentemente uma atitude positiva face a esta, mas também disseram que a formação era demasiado curta e que deveria haver alguma forma de cursos de aperfeiçoamento.

Também frisaram que era difícil mudar de comportamento quando tudo o resto na organização continua na mesma. Os critérios de selecção para a área de maior prioridade para o reforço de capacidades e para quem deverá ter prioridade quando se trata de formação têm sido muito pouco claros, assentando exclusivamente nas percepções das pessoas na Direcção dos Recursos Humanos.

A equipa organizou um pequeno exercício com o GTRI para discutir os principais pontos fortes e fracos do RCI. O grupo de trabalho foi dividido em dois grupos de discussão. Os dois grupos identificaram os seguintes pontos fortes e fracos do RCI:

Pontos Fortes

- 1) Identificação dos problemas do sector de forma mais abrangente, o que definiu planos de trabalhos claros com o respectivo orçamento, incluindo as necessidades de formação dos quadros;
- 2) Implementação continuada das actividades condicionada pela disponibilidade e flexibilidade na utilização dos fundos da Asdi;
- 3) Formação em planeamento, desenvolvimento dos recursos humanos e gestão financeira;
- 4) Encontros regulares do grupo de trabalho.

Pontos Fracos

- 1) Fraca liderança e coordenação das actividades do programa e os respectivos grupos-alvo;
- 2) Falta de monitoria e avaliação sistemáticas do programa;
- 3) Falta de empenho quanto à implementação das actividades planificadas;
- 4) Falta de recepção das contribuições previstas devido aos doadores não terem honrado os seus compromissos;
- 5) Dificuldades de comunicação e articulação entre o grupo de trabalho e as Direcções.

O exercício com o GTRI confirmou as impressões apresentadas à equipa em entrevistas e obtidas através dos documentos.

2. A coerência e relevância das actividades em curso na área do reforço institucional

O conteúdo do programa RCI, conforme foi apresentado no documento de projecto, ainda é muito relevante. A outra actividade em curso muito importante para o reforço institucional é o Programa de Modernização e Reestruturação, que também é relevante no seu conteúdo. É antes a viabilidade destes programas que a equipa de avaliação questiona em termos de como estas mudanças substanciais podem ser/serão implementadas.

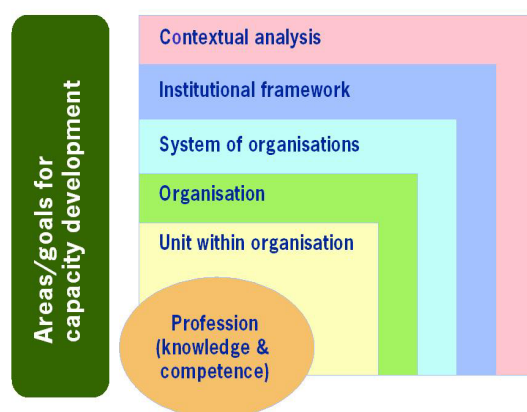
A colaboração entre o Programa RCI e o Programa de Modernização tem sido muito limitada. O GTRI tem tido várias iniciativas e desenvolvido propostas concretas para uma ligação entre estas duas iniciativas de reforço institucional, sem quaisquer resultados. O Programa de Modernização está provavelmente a “assumir” as actividades de reforço institucional no âmbito do RCI e é por conseguinte importante aprender a partir dos seus êxitos e erros. É evidente que o Ministério não achou o RCI ou as experiências no âmbito do GTRI suficientemente importantes para criar uma maior coordenação entre os dois programas.

Outras actividades de reforço institucional, conduzidas por outros doadores, estão a ser realizadas principalmente a nível provincial e distrital. A colaboração entre os doadores no apoio ao sector da educação, assim como a criação do Fundo FASE, tiveram provavelmente um impacto positivo na coordenação das actividades em curso nesta área.

3. Medida em que o apoio da Asdi tem assistido o MINED na criação de uma via coerente e sustentável para o reforço institucional

O programa RCI reforçou capacidades a nível individual quer a nível central quer a nível provincial e distrital. Existe uma maior sensibilização dentro do MINED relativamente à necessidade de mudança, que se previa que o programa RCI criasse, conforme o AG. Um exemplo é que em certa medida os directores tendem mais a participar em cursos de liderança. Porém, o maior efeito poderá mais provavelmente ser visto nas províncias, onde os directores escolares e as administrações distritais e provinciais foram formados em desenvolvimento dos recursos humanos, planeamento e contabilidade pública. Estas capacidades individuais reforçadas têm tido um impacto limitado no nível organizacional ou institucional, visto que não têm constituído parte de um enquadramento estratégico ou de uma vontade comum de mudança. As pessoas envolvidas em acções de formação não têm sistematicamente usado os seus novos conhecimentos.

No. 16
2002-0312



Sida
Methods Development Unit

4

Podemos resumir o impacto do programa em termos de uma matriz, apresentada na política da Asdi para o reforço de capacidades, que serve como ferramenta para entender o reforço de capacidades em níveis diversos. Uma conclusão da equipa de avaliação é que o programa aspirava a fornecer mudança a todos os níveis descritos na matriz acima. Contudo, o programa não conseguiu apresentar os resultados planeados e o reforço de capacidades aos níveis organizacional e institucional superiores. Possivelmente, a capacidade reforçada a nível provincial e distrital poderia ser interpretada como reforço de capacidade a nível de unidade de organização. O nível profissional/individual também foi até certo ponto reforçado. No entanto, este tipo de reforço de capacidades ‘de baixo para cima’ não representa uma via sustentável para mudança, a menos que seja suportado por um reforço de capacidades com origem no nível organizacional e institucional estratégico.

4.3 Análise Financeira do Programa RCI

O programa trienal original estava orçamentado a um custo de USD 2.5 milhões. Com o prolongamento do programa, este foi aumentado para aproximadamente 5 milhões. Até ao fim de 2002, aproximadamente 80% do orçamento do Programa tinham sido gastos. Os pormenores encontram-se na Tabela do Resumo Financeiro (Anexo 4).

A execução orçamental no período inicial do programa 1998–2000 foi particularmente fraca e a análise das despesas inadequada. Isto reflectiu a incapacidade do Ministério de articular claramente as

⁴ A política da Asdi para o Reforço de Capacidades

suas prioridades no plano de trabalho anual e de executar efectivamente o plano de trabalho nesse sentido. A taxa de execução baixa no ano 2000 reflectiu, em parte; a ausência do Assessor de Gestão durante um longo período, enquanto os aspectos da entrega do programa eram resolvidos. No período de 2001 e 2002 a execução orçamental global melhorou consideravelmente com cerca de 90% e 86% dos fundos orçamentados globais a serem gastos, respectivamente. Não obstante, isto encobre variações consideráveis entre as sub-componentes do programa e, em particular para 2001, um número significativo de actividades orçamentadas para as quais não houve gastos.

Um problema significativo em todo o programa foi que o guarda-livros do MINED, ao usar uma folha de cálculo Excel para manter as contas (o que era perfeitamente aceitável à luz do número de transacções), não analisou as despesas por sub-componente e actividade. Em 2001 e 2002 o Assessor de Gestão analisou manualmente as facturas relativas às rubricas dos seus próprios registos e esta análise financeira foi incluída no Relatório Anual da SWEDEC AB. Contudo, uma simples reestruturação do “livro de contas” do Excel em folhas de cálculo associadas, mas separadas por cada sub-componente e/ou a inclusão de um código de actividade que poderia ter permitido seleccionar facilmente as despesas, teriam ambos tornado este trabalho manual desnecessário.

4.4 A Eficácia da Função do Assessor de Gestão

Um elemento-chave no programa RCI era o papel a desempenhar pelo Assessor de Gestão, que estava originalmente previsto com uma nomeação por três anos. A empresa sueca de consultoria SWEDEC ganhou o concurso conduzido pelo Ministério e foi por ele contratada. O Assessor de Gestão da SWEDEC, o Sr. Staffan Lundqvist, começou o seu encargo em Agosto de 1999 e, embora se mantenha nesse posto desde então, este período incluiu um prazo de não-residência na segunda metade do ano 2000 para dar ao Ministério tempo para reavaliar o seu compromisso face ao programa RCI e à função do AG.

Os elementos-chave do papel e dos resultados planeados foram delineados nos termos de referência apresentados em 1998. O papel, conforme previsto nos termos de referência, era muito vasto, mas as tarefas-chave eram:

- a) A reformulação contínua do programa para satisfazer as necessidades emergentes do Ministério e do PEE, incluindo assistência no estabelecimento das prioridades de capacitação e critérios de selecção para beneficiários de programas de formação;
- b) Apoio à produção e implementação do plano de trabalho anual do RCI, incluindo uma monitoria financeira global;
- c) A identificação e mobilização de apoio a curto prazo para entregar o programa e;
- d) Apoio a processos de tomada de decisão e implementação, particularmente do GTRI, a fim de institucionalizar as propostas desenvolvidas ao abrigo do RCI e de outras iniciativas de apoio.

Uma revisão dos resultados do Assessor de Gestão face aos previstos encontra-se resumida no Anexo 6. O AG tem trabalhado arduamente, não só por conta do programa RCI, mas também no reforço de uma transformação institucional mais ampla do Ministério, principalmente nas áreas de gestão de recursos humanos e de gestão financeira. O seu trabalho de facilitação e avanço do processo FASE e de tentativa de levar o Ministério a responder de forma pró-activa aos desafios do PEE, particularmente através do funcionamento activo do Conselho Técnico e de grupos de trabalho, também tem sido digno de louvor.

Não obstante, o parecer quer do Ministério quer do próprio Assessor de Gestão é que, apesar de um trabalho árduo e de incitamento contínuo, o êxito em termos dos resultados esperados tem sido limitado. Consideramos como as principais razões deste facto as seguintes:

1. Contrapartes Limitados a Nível de Execução

Para além de o GTRI deter poderes de tomada de decisão inadequados, também existe uma escassez de quadros devidamente qualificados, confiantes e com poder de decisão, com os quais o AG precisou de cooperar a nível de execução. Este era obviamente um dos aspectos-chave que se previa que o programa RCI resolvesse a fim de assegurar o desenvolvimento continuado de uma melhor gestão do programa depois da partida do AG. Em certos casos, os quadros foram formados mas não obtiveram nenhuma delegação de poderes a partir do nível do Director, não tendo por conseguinte obtido poder para fazer avançar os assuntos.

2. Apoio Limitado do Ministério

Uma questão principal em todo o programa tem sido a falta do sentido de propriedade sobre o programa, apesar dos seus elementos de concepção inovadores (tais como a contratação directa do Assessor pelo Ministério) para encorajar esse sentido de propriedade. Um actor-chave no desenvolvimento deste sentido de objectivo comum foi o do contraparte-chefe, o Director dos Recursos Humanos, mas todos os gestores seniores do Ministério são responsáveis pela utilização eficaz dos fundos suecos e pela devida implementação do RCI. Um exemplo de apoio limitado ao AG é a relutância em envolver e consultar o AG no estudo-diagnóstico inicial e na subsequente concepção do Programa de Modernização, embora isto fosse directamente relevante para o programa RCI.

3. Falta de Clareza do Papel a Desempenhar e Limitação do Espaço de Trabalho

A função do AG destinava-se claramente a incidir na utilização dos fundos do programa para fazer avançar aspectos-chave na implementação do plano estratégico. Durante o trabalho, o AG achou difícil fazer avançar aspectos estratégicos face à ausência de apoio dos gestores seniores. Mesmo quando alguns Directores prestaram apoio, a inexistência de uma tomada de decisão colectiva genuína que abarcasse o Ministério permitiu a outros directores efectivamente impedir 'iniciativas' (o Conselho Técnico, que é composto pelos Chefes do Grupo de Trabalho, deverá agir como tal, mas só se tem reunido com pouca frequência durante a vida do Programa). O AG tem elaborado muitos termos de referência relativamente a projectos de consultoria solicitados por directores específicos, para depois constatar que nada se faz para os implementar.

À medida que o programa RCI avança, o AG procura fortalecer o seu impacto em áreas (tais como a formação de professores e a carta escolar), que embora importantes não são talvez centrais para os seus termos de referência. Isto tem reflectido o desejo de o AG encontrar espaço de trabalho permitido pelo Ministério, onde possa ter algum impacto. Também tem tentado energicamente incitar e fazer avançar os encontros das diversas comissões e dos diversos grupos de trabalho, em que tem estado envolvido. Estes incluem o GTRI e o Grupo de Trabalho de Gestão Financeira, a Comissão de Gestão Financeira, a Equipa de Implementação Central para o SIGF e o Conselho Técnico. Embora este esforço administrativo seja admirável pelo seu entusiasmo e compromisso, até certo ponto serve apenas para encobrir a falta de propriedade e envolvimento do Ministério e não irá certamente contribuir para a sustentabilidade dos preparativos para a gestão do programa.

4. Falta de Foco Técnico

Os termos de referência requeriam que o AG tivesse competência específica em desenvolvimento educacional e gestão organizacional. O AG preenchia esses requisitos amplos e também possuía uma experiência internacional substancial em gestão educacional. No entanto, em retrospectiva o papel do AG deveria ter tido um foco técnico mais claro com base no desenvolvimento dos recursos humanos,

liderança, planeamento, gestão do desempenho e gestão financeira. Estas têm sido as áreas de questões-chave para o Ministério e, se o AG tivesse sido capaz de estabelecer liderança técnica nestas áreas, isto teria melhorado a sua credibilidade global e permitido a possibilidade de maior envolvimento dos gestores seniores para o Programa RCI em geral. Se o Ministério tivesse sido menos resistente face a solicitar apoio junto de especialistas internacionais bem qualificados, isso poderia não ter tido tanta importância. Porém, nas circunstâncias em que o Ministério esteve relutante em fornecer apoio de consultoria de curto prazo, o AG ficou mais vulnerável à queixa ‘o que é que ele nos está realmente a dar’? Especialmente, visto que a maioria dos quadros já trabalhou como professores, não se devia ter conferido prioridade à vertente educativa do AG.

5. Importância da Capacidade em Língua Portuguesa

Apesar dos cursos substanciais de formação em língua inglesa oferecidos e executados ao abrigo do Programa, os quadros do Ministério mesmo a nível superior continuam a funcionar efectivamente apenas na língua nacional. Embora a competência de compreensão oral seja adequada, a competência escrita e de leitura em inglês ainda se mantém sub-desenvolvida.

Consideramos que o programa inicial de formação em língua do próprio AG foi completamente inadequado em termos de lhe permitir funcionar com eficácia no primeiro ano, o que por sua vez contribuiu para as dificuldades que se lhe apresentaram. O AG investiu subsequentemente tempo e esforços consideráveis para obter uma competência linguística adequada, e, embora não seja fluente na sua oralidade em português, esta tem-lhe permitido interagir com maior eficácia com os seus contrapartes.

4.5 Capacidade Organizacional a Nível Nacional, Provincial e Distrital

Gestão de Recursos Humanos

O Ministério da Educação é o maior ministério sectorial em Moçambique, em termos do número de quadros, incluindo professores. O número dos seus quadros ascende a 50.000 pessoas, de 110.000 de todo o Aparelho do Estado. Neste país a gestão de recursos humanos é efectuada a nível central, o que torna extremamente difícil para o MINED acompanhar, em todas as dimensões de procedimentos, este número de contratos. O resultado é que atrasos enormes ocorrem aquando da contratação de professores para as províncias, os distritos e as escolas locais, com sérias consequências para a boa gestão do ano lectivo. O ministério está ciente dos problemas e está a envidar esforços para melhorar o sistema de gestão dos recursos humanos. Isto é, de facto, uma área contemplada pelo RCI e nenhuma reforma do reforço institucional no MINED pode ser aplicada sem tomar este aspecto em consideração, visto que é um dos nós de estrangulamento mais sérios do sector.

Centralização e Gestão Estratégica

A centralização formal das tomadas de decisão requer procedimentos de planeamento ao nível central, tornando bastante difícil para os níveis mais baixos, mesmo um nível tão alto como o provincial, ter acesso ao know-how de planificação. De facto, o relatório sobre O Processo SWAp (abordagem sectorial integrada)⁵, de 2001, indica que “se operaram melhorias notáveis [no MINED] desde o início do processo PEE”, mas os autores foram “incapazes de determinar se os indicadores de monitoria (desempenho) [foram] utilizados com eficácia... para avaliar os progressos na implementação”. Além disso, chamam a atenção para “a falta de capacidade a nível provincial para implementar o PEE”, relativa

⁵ “O processo envolvido no sentido de uma abordagem sectorial integrada pode ser caracterizado como um processo, em que a estratégia sectorial é formulada e orçada, feita corresponder ao financiamento disponível através de um processo interactivo, convertida num plano de trabalho e formalizada em acordos entre a agência de implementação e a fonte de financiamento.” (in Foster, citado do relatório *The SWAp Process – Report from a Joint Technical Review Mission for the Education Sector Strategic Plan*, 2001, pág.4.)

principalmente a “planeamento estratégico, planeamento operacional, orçamentação, cálculos de custos e relatórios.”

Projectos provinciais e distritais, incluindo intervenções de ONGs, têm ajudado as Direcções a esses níveis a elaborar planos anuais e a exercer o respectivo acompanhamento. Isto foi evidente, por exemplo, na Província de Maputo, onde a Direcção recorre a um consultor no âmbito do projecto finlandês PASE. Este poderá, no entanto, não ser o caso em todas as províncias e certamente não em todos os distritos. A competência para uma abordagem sectorial integrada (SWAp), que existe em certa medida a nível central, não se repete consistentemente aos níveis consecutivos até à escola.

Constrangimentos das Reformas

Pode-se identificar uma série de constrangimentos que afectam o grau em que as reformas de carácter de reforço institucional podem ser aplicadas ao MINED. Primeiro, há o quadro legal do país para a Administração Pública. Este estabelece leis e procedimentos para o funcionamento dos ministérios, que deverão ser considerados. As normas de procedimentos, tais como para contratos, carreiras e promoção, e salários, são as mesmas para todos os ministérios e têm de ser cumpridas antes de qualquer nova medida ser introduzida, mesmo se forem para a racionalização dos processos. As inovações têm de passar pelo filtro do Ministério da Administração Estatal e finalmente ser aprovadas pelo Conselho da Administração Pública, Conselho de Ministros e/ou Parlamento. Por conseguinte, o espaço para mudança é limitado e implica uma série de mecanismos legais e muitos meses de trabalho aplicado.

Salários baixos também constituem um constrangimento bem conhecido, que tem sido muito discutido pelo Governo. No entanto, tem-se feito muito pouco até agora, induzindo algumas pessoas a procurar trabalhos complementares. Algumas medidas relativas ao sistema salarial conferiram alguma ordem a esta questão, mas o objectivo de aumentar os níveis salariais de forma significativa ainda não foi possível (v. secção sobre a Reforma do Sector Público, acima).

As estruturas verticais da administração pública são fortemente hierárquicas e a autoridade é altamente reconhecida entre os quadros. Isto torna-os muito dependentes dos seus chefes e fecha a porta à inovação. As hierarquias são, sob o ponto de vista da organização, níveis perfeitamente delimitados nas suas competências, que têm de ser escrupulosamente respeitados quer em tomadas de decisão quer em pessoas e na circulação de documentos. Isto significa que as pessoas encarregadas dos níveis consecutivos têm de ser informadas ou consultadas antes de o assunto passar ao nível seguinte. Este procedimento obrigatório é frequentemente causa de atrasos quando se desenvolvem actividades, visto que cada chefe de unidade considera as propostas para decisão, que por sua vez implicam correcções antes de os documentos serem remetidos ao nível imediatamente seguinte. O factor tempo enquadrado neste processo não é normalmente tomado em consideração aquando da programação das actividades.

Pela mesma lógica, os chefes de divisão no mesmo nível hierárquico não intervêm nas áreas profissionais dos seus pares, excepto nos Conselhos do Ministério, onde podem ser chamados a expressar as suas opiniões. O facto de o Programa RCI exigir a intervenção de várias Direcções e vários Departamentos significa que cada Director é, de facto, “coordenador” das actividades que se encontram sob a sua tutela, dependendo dos fundos que lhe são afectados pelo coordenador formal. Este facto atribui ao coordenador formal deste Programa, responsável perante os doadores, uma função de gestão um tanto diferente das funções dos projectos normalmente restritos.

Quanto às tomadas de decisão, estas são muito formalmente centralizadas e a delegação de competências é estabelecida por decreto ou despacho, de um chefe de unidade para o seguinte, no sentido descendente na escada da hierarquia. A delegação de poderes a outros quadros é rara e ocasional. Esta situação impede os próprios quadros de desenvolverem iniciativas. No entanto, esta centralização

formal é voluntariamente reconhecida pelos quadros, que estão perfeitamente adaptados a esta opção estrutural. A hierarquia vertical e a centralização formal da gestão são, possivelmente, dois motivos da fraca comunicação que se verifica neste tipo de estrutura organizacional. Do mesmo modo, suscita um fraco sentido de propriedade e responsabilidade individual, o que dificulta a existência de uma identificação salutarmente individual com a organização, do tipo que faz com que se “defenda as cores da organização”. Por conseguinte, os trabalhos são frequentemente executados como rotinas, cada um visto pelos funcionários públicos com pouco significado para o todo.

Qualificações Profissionais

Apesar das qualificações académicas geralmente boas da maior parte dos quadros do MINED, estes não possuem frequentemente qualificações profissionais que lhes confirmem os conhecimentos para a execução de trabalhos técnicos, visto que a maioria trabalhou como professores. Isto constitui um sério obstáculo a certas especialidades profissionais, por exemplo, à da gestão financeira. Este facto reduz, como é óbvio, a eficácia e é ainda mais sério a nível provincial, distrital e de escolas. É comum encontrar professores a lidar com procedimentos de administração e finanças nas secretarias das escolas.

Apesar desta situação, a contribuição que a assistência técnica pode fazer não parece ser valorizada como um meio para melhorar a realização do trabalho. Isto é particularmente negativo, visto que se ignorou a necessidade de contrapartes a nível de execução. Os contrapartes poderiam trabalhar potencialmente em paralelo e adquirir o know-how dos consultores, ajudando a alcançar um reforço de capacidades sustentável.

Igualmente relevante é o papel desempenhado por grupos de trabalho no ministério, não lhes tendo no entanto sido atribuído qualquer poder de tomada de decisão e representação. Por conseguinte têm uma capacidade muito limitada para uma intervenção significativa no processo de tomada de decisão da organização. A nomeação de quadros para tais grupos é efectuada a todos os níveis profissionais, tomando em consideração mais a área de trabalho do que os seus conhecimentos ou o poder de tomada de decisão. Os representantes raramente reportam ao seu respectivo director, o que impede as decisões dos grupos de trabalho de terem um impacto nas respectivas divisões.

4.6 O Programa de Modernização e Reestruturação do MINED

4.6.1 Antecedentes

Um dos problemas-chave, que têm seguido o RCI durante toda a sua existência, tem sido que os programas de capacitação têm sido executados na ausência de um novo enquadramento institucional moderno, o que poderia criar quer a motivação quer a competência para a mudança. Como resultado da inexistência de um tal enquadramento, muitos programas tiveram pouco impacto, para além de fazerem uma sensibilização geral.

Durante o período do RCI fez-se uma série de propostas para um reforço institucional gradualmente crescente a fim de criar um melhor funcionamento do Ministério em certas áreas. Por exemplo, o relatório de Capacitação em Gestão Financeira de Março de 2000 propôs uma fusão das Direcções do Plano e da Administração e Finanças para assegurar uma melhor coordenação entre planeamento, orçamentação e elaboração de relatórios financeiros. O Ministério não respondeu à proposta e propostas semelhantes consequentes relativas ao fortalecimento dos grupos de trabalho enfrentaram um destino semelhante.

Uma nova equipa ministerial e um Secretário Permanente foram nomeados após as eleições de Novembro de 1999 e no início de 2002 encarregaram directamente a Ernst & Young, sem qualquer processo de contratação, de empreender um estudo-diagnóstico do MINED e de desenvolver uma

visão futura para o reforço institucional do Ministério. O estudo-diagnóstico foi produzido em Junho de 2002 e a Visão Futura em Março de 2003. Presentemente, os consultores da Ernst & Young estão a realizar trabalho diagnóstico adicional nas províncias e a empreender trabalhos preparatórios para uma série de projectos da primeira fase. O Governo indicou que a modernização do MINED irá servir de modelo-piloto para a sua reforma institucional do aparelho do Governo como parte do processo de reforma do sector público da UTRESP.

O MINED financiou parte da primeira fase deste projecto a partir dos seus próprios recursos, provavelmente do Orçamento do Estado, que foi aumentado através de grandes afluxos de apoio geral ao orçamento. O Ministério já indicou que não possui fundos para empreender a implementação do programa, tendo por conseguinte conferido prioridade ao programa de Modernização no plano de trabalho anual para 2003, parcialmente financiado pelo FASE. Indicou também que deseja nomear a Ernst & Young para realizar a fase de implementação na sua totalidade, estando pequenas acções especializadas de trabalho de consultoria sujeitas a serem sub-contratadas a outras firmas. As implicações quer do processo original de contratação quer desta intenção serão descritas na secção 4.

4.6.2 Revisão do Estudo-Diagnóstico e Visão Futura

O estudo-diagnóstico forneceu uma série de percepções importantes nas operações do Ministério, incluindo o processamento de documentação e a centralização de tarefas administrativas de rotina (por exemplo, autorização para licenças), que deveriam ser tratadas a nível distrital ou mesmo das escolas. Os consultores identificaram correctamente muitos dos problemas-chave do Ministério – dificuldades de comunicação, ênfase na administração de rotina à custa da execução de políticas e da dependência excessiva de alguns membros dos quadros. Também identificaram uma série de Quick Wins, muito em especial o desenvolvimento de um balcão único (front office) para registar e processar a grande quantidade de correspondência externa que o Ministério recebe. Isto deveria proporcionar poupanças consideráveis de quadros e tempo sobre o actual processo, que envolve 77 quadros administrativos de todas as Direcções nesta tarefa, com atrasos consequentes em documentos que são enviados para o lugar errado, etc.

A Visão Futura propõe um programa ambicioso de mudança institucional e estrutural em 3 fases durante 4 anos. A reforma inclui a abolição e a fusão de 22 órgãos existentes. Embora a maior parte destas propostas possa ser aceitável, outras mudanças mais óbvias, tais como a fusão das Direcções de Planificação e da Administração e Finanças, não são consideradas. O documento Visão Futura é um documento muito global, que não define de que forma a reforma deverá ser implementada. No entanto, os calendários parecem irrealistas. A recente história do Ministério também indica que é difícil cumprir programas de mudança deste tipo. Na realidade, a experiência de tentar amalgamar o GEPE com a unidade de construções escolares da Direcção de Planificação, que ainda não foi conseguida após 3 anos, é evidência de que a resistência à mudança é muito forte e de que há pouca vontade ou capacidade de gerir a mudança com eficácia.

Até agora, pouco se tem feito para formar as equipas de gestão da mudança necessárias para implementar uma reforma institucional significativa como esta. O Ministro nomeou uma pequena equipa de 4 assessores para ajudar a desenvolver e a promover a Visão e suas diversas estratégias-chave dentro do Ministério. Porém, aquando da nossa missão, só a chefe da equipa estava a trabalhar no projecto, estando os outros membros da equipa de um modo geral a fazer os seus trabalhos normais. Abaixo do nível de Director, não existem virtualmente conhecimentos do pormenor das propostas. Além disso, um programa assim tão grande irá envolver tempo considerável aos quadros seniores (nível de director) e chefes de Departamento (nível de secção). Nada na história do programa RCI indica que estes estarão dispostos ou serão capazes de libertar a grande quantidade de tempo que será necessária para de forma eficaz arranjar contrapartes e gerir os quadros de consultores. Sem esse envolvimento não

haverá uma defesa realista de quaisquer mudanças, o grau de resistência será elevado, e quaisquer mudanças serão provavelmente de cosmética e de pequena escala. Não achámos que na sua apresentação da Visão Futura à equipa, a Ernst & Young tivesse apresentado soluções quanto à forma como estes problemas poderão ser superados.

Um outro grande problema da Visão Futura é que a mudança estrutural e do processo não é explicitamente guiada pelos requisitos do Plano Estratégico da Educação ou pela Estratégia para a Redução da Pobreza (PARPA). Existem referências ocasionais a estes documentos, mas não de uma forma que articule claramente as mudanças propostas com uma melhor prestação de serviços (por exemplo, redução do custo da construção de escolas ou a gestão do FASE ou a melhoria dos processos de planeamento e monitoria).

5. Conclusões

Nesta secção desenvolvem-se as conclusões relativas aos constrangimentos a uma implementação bem sucedida do RCI. Finalmente, apresentam-se as conclusões relativas aos futuros passos na direcção do Programa de Modernização e Reestruturação e do Fundo FASE.

5.1 Constrangimentos a uma Implementação Bem Sucedida do RCI

Papel fraco e não muito claro do grupo de trabalho para reforço institucional

O GTRI tem tido as suas limitações em termos de contribuição para a eficácia do programa. Conforme os TR, os grupos de trabalho ao abrigo do PEE do Ministério são apenas órgãos consultivos e de natureza técnica. A sua função é aconselhar e elaborar propostas para decisões a tomar pelo órgão relevante dentro do MINED. A responsabilidade pela implementação do programa cabe ao director nacional em questão.

Este arranjo, responsabilizar o GTRI pela planificação mas não pela implementação, conduziu, por exemplo, a dificuldades de comunicação, a pouco empenho entre o plano e a sua implementação, ao abandono de actividades planeadas e à fraca disseminação do programa⁶.

Nova liderança política criou novas circunstâncias

Outro factor importante, que terá provavelmente afectado o sentido de propriedade e o empenho no RCI, é que seis meses após o início eficaz do programa foram nomeados um novo Ministro, Vice-Ministro e Secretário Permanente. Após a chegada do novo Ministro, a empresa Ernst & Young foi contratada para actividades semelhantes às planeadas no âmbito do programa RCI.

Falta de compromisso e empenho na implementação do RCI

Os representantes do GTRI identificaram uma falta de liderança e coordenação do programa assim como um empenho limitado do Ministério em relação ao programa. Esta falta de interesse em fazer avançar iniciativas tem conduzido a processos lentos de tomada de decisão e à não realização de muitas actividades. A conclusão da equipa é que o conteúdo do RCI era e é relevante; nesse caso, por que razão os gestores no MINED não se têm interessado pela implementação do programa? Muitos factores têm provavelmente criado a falta de compromisso e empenho, alguns ligados aos constrangimentos às reformas mencionados anteriormente neste documento, tais como delegação de poderes limitada, comunicação interna limitada, falta de incentivos, capacidade limitada, etc. Estes factores por sua vez são um efeito de uma tradição de gestão e de uma cultura organizacional hierárquicas.

As actividades revelaram ser menos eficazes devido à inexistência de um enquadramento estratégico

Muitas actividades revelaram ser ineficazes devido à inexistência de um enquadramento ou objectivo estratégicos dirigidos a cada actividade específica. Realizaram-se seminários e travaram-se discussões sem se ter definido como usar ou assumir a responsabilidade pelas acções. Além disso, a formação de directores escolares foi ministrada sem a elaboração de um manual prévio, a produção de material para auto-estudo foi rejeitada pela DAF e não havia planos para cursos de aperfeiçoamento. Os seminários para desenvolvimento dos recursos humanos a nível provincial foram realizados sem haver uma estratégia a nível central, no MINED. Ministrou-se um curso em gestão de projectos em 2002, mas não houve interesse em criar transparência relativamente aos projectos do sector da educação, pelo que é esta a razão provável de a base de dados para projectos nunca ter sido criada. Foram formados membros dos quadros em desenvolvimento dos recursos humanos e em inglês, mas não houve nenhum

⁶ V. Workshop sobre pontos fortes e fracos com o GTRI

acompanhamento nem análise sobre se os quadros tiveram oportunidade de praticar estes novos conhecimentos.

Relutância no sentido do recrutamento de assistência técnica

No documento de projecto do RCI assim como nos planos anuais considerou-se a assistência técnica. O AG e o GTRI apresentaram TR para diferentes trabalhos e actividades constantes dos planos, mas os directores nacionais têm estado relutantes em recrutar assistência técnica no âmbito do programa. Na área de gestão financeira o Director Nacional da DAF afirmou que até agora o Ministério não estava pronto a receber assistência técnica. Primeiro era necessário pôr em vigor decisões e sistemas. Este é um argumento aceitável. Contudo, a consequência deveria ser que os fundos externos deveriam ser monitorados de perto se não houver sistemas de gestão financeira em vigor, o que não tem sido o caso no MINED. Afirmou-se nas entrevistas feitas pela equipa que a AT deveria ser devidamente organizada. Deveria ser vista como uma oportunidade de capacitação e não de ocupar vagas de pessoal e deveria ser nomeado um contraparte relevante no Ministério. A conclusão da equipa é que o facto de o GTRI ter apresentado TR não baseados numa necessidade explícita da organização contribuiu para esta relutância.

Eficácia limitada do Assessor de Gestão

Devido às dificuldades mencionadas na secção 3.3, o AG teve dificuldades em desempenhar o papel que ele e o Ministério esperavam.

Falta de sensibilização para questões de género na implementação do RCI

Não existe praticamente nenhuma sensibilização para questões de género na documentação do RCI e a equipa não conseguiu identificar qualquer actividade com vista ao fortalecimento da sensibilização para questões de género no âmbito do programa. Visto que não existe nenhuma avaliação das acções de formação, é difícil avaliar a participação das mulheres nas acções de capacitação. A nível provincial, a participação das mulheres é lenta mas crescente a nível dos directores escolares (exemplo de quatro directoras escolares novas no Niassa).

Envolvimento dos doadores no Grupo de Trabalho para Reforço Institucional

A representação de membros dos doadores em diversos grupos de trabalho é uma tentativa para exercer maior influência e para acelerar o processo de mudança. Contudo, o impacto desse envolvimento dos doadores poderá ser contraproducente ao retirar-se o sentido de propriedade e a responsabilidade ao Ministério. Em vez disso, deverá desenvolver-se competência e sistemas apropriados no Ministério e o envolvimento dos doadores em actividades de gestão quotidiana deveria ser circunscrito. Primeiro, a maioria dos representantes dos doadores não são gestores de educação formados e por conseguinte justifica-se que a sua competência para aconselhar em assuntos pormenorizados seja questionada. Segundo, se os doadores se envolverem em influenciar decisões de uma organização que têm a responsabilidade de monitorar, isso poderá criar um potencial problema de conflito de papéis. Terceiro, é contra a orientação geral actual das políticas de desenvolvimento efectuar uma microgestão do apoio a programas em vez de se concentrar nos resultados desse programa.

Falta de monitoria sistemática

Conforme apresentado na secção 2, a Asdi tinha planeado uma monitoria extensiva e gestão dos riscos. Este acompanhamento e esta monitoria sistemáticos nunca chegaram a ser implementados, o que também contribuiu para um impacto limitado do programa e para a sua falta de eficácia em termos de custos. Os planos anuais eram de fraca qualidade e empreendeu-se uma análise muito limitada da incapacidade de implementar actividades estratégicas. Se se tivesse empreendido a monitoria devida dos resultados, poderiam ter sido tomadas medidas para adaptar o programa ou para travar desembolsos, a menos que se tomassem as iniciativas estratégicas de reforço institucional.

5.2 Conclusões Relativas a Possíveis Respostas à Visão Futura do Programa de Modernização e Reestruturação

A Visão Futura é correntemente o único enquadramento institucional que existe no MINED e é o único que o Ministério irá provavelmente apoiar, pelo menos até ao fim do actual Governo. A conclusão da equipa é que se trata de uma visão promissora de um MINED modernizado. Porém, restam algumas dúvidas quanto à viabilidade da reforma na forma em que a Ernst & Young apresentou o plano para implementar a Visão.

Isto suscita aos parceiros de cooperação uma série de dilemas. O primeiro refere-se ao processo de contratação original, que em nenhum aspecto material se ajusta aos requisitos apresentados na secção 7 do processo de contratação do FASE. Se tivesse havido um concurso público completamente aberto na fase de concepção, teria sido possível aprovar um ‘projecto de concepção e implementação’ assente num esquema de preços da proposta vencedora e acordar numa especificação de ‘garantia de qualidade’ do trabalho elaborada na fase de concepção. No entanto, parece difícil ter um concurso verdadeiramente aberto na fase de implementação, visto que quer o Ministério quer a Ernst & Young já indicaram a sua convicção de que se deveria adjudicar à E&Y o trabalho de implementação sem concurso e que apenas alguns trabalhos de especialidade deveriam ser sub-contratados.

Conforme o Manual de Serviços de Consultoria do BM de 2002 (p. 20, figura 4.1), não se deverá normalmente permitir aos beneficiados (de um concurso) participar na continuação dos trabalhos, mas isto é permitido com condições. Para reduzir o risco de um procedimento desleal, os TR para a continuação do programa poderiam ser elaborados por terceiros, que validariam a viabilidade. Por outras palavras, uma revisão da viabilidade da proposta poderia possibilitar à E&Y participar num procedimento de concurso aberto.

A empresa E&Y está agora empenhada em planear em pormenor parte da fase de implementação do projecto. Esta preparação do projecto não é apropriada à luz dos regulamentos internacionais de contratação. Visto que os doadores parecem determinados a enfatizar uma contratação adequada da fase de implementação, a preparação do projecto que está actualmente a ser efectuada pela E&Y pode ser considerada sem efeito.

À luz desta determinação, é difícil ver como os doadores poderiam apoiar os projectos de implementação da ‘Visão Futura’ sem incumprimento dos seus próprios regulamentos de contratação. Por outro lado, recusar apoio ao Programa de Modernização poderia significar que os doadores não tenham qualquer envolvimento directo na reforma institucional no futuro imediato. Além disso, com a fungibilidade da ajuda externa, o aumento do montante de fundos fornecidos através do FASE poderá indirectamente permitir ao Ministério financiar o programa através do espaço concedido no Orçamento do Estado.

À luz disto, existem duas outras opções para apoio ao programa. A primeira é prestar apoio projecto por projecto (por exemplo o projecto de administração de balcão único com a possibilidade de permitir à E&Y efectuar alguns projectos na base de uma proposta única (observando não obstante um processo de contratação adequado). A segunda é apoiar uma participação de âmbito mais vasto após uma revisão de viabilidade empreendida por terceiros, possivelmente resultando em apoio à primeira fase bienal do programa. Em qualquer dos casos, seria necessário um processo de contratação adequado e, visto que os parceiros de cooperação não estão envolvidos no programa, uma ‘revisão de garantia de qualidade’.

5.3 As Propostas para o FASE

Desde o início do PEE, havia expectativas quer da parte do Ministério quer da parte dos doadores de um avanço rápido no sentido de uma SWAp completa com apoio ao orçamento fornecido através de

um Fundo de Apoio ao Sector da Educação. O modelo adoptado pelo Ministério da Agricultura e do Desenvolvimento Rural para o seu programa PROAGRI, para a canalização de fundos e seus mecanismos de execução e relatórios, ofereceu um modelo adequado para o MINED seguir. No entanto, uma missão de apreciação inicial em Setembro de 1999 concluiu que não existia uma série de condições no MINED para a adopção inicial do modelo PROAGRI, muito especialmente a falta de planos de trabalho devidamente desenvolvidos e orçamentados a nível central e provincial e a falta de uma capacidade de gestão financeira adequada (incluindo um SIGF) para gerir todos os fundos orçamentais a um nível satisfatório.

Durante 2000 e 2001, fez-se uma série de propostas para apoiar o desenvolvimento de uma capacidade suficiente de gestão financeira, incluindo um programa de assistência técnica/capacitação institucional (Março de 2000), uma proposta pormenorizada para um SIGF (Dezembro de 2000)⁷ e um melhor alinhamento entre os processos de planeamento dos doadores e do Governo para uma SWAp (Maio de 2001)⁸. O Assessor de Gestão esteve activamente envolvido nestas três missões e despendeu bastante tempo a tentar fazer avançar as propostas de cada uma. Em particular interveio levando finalmente o Ministério a empenhar-se no desenvolvimento do SIGF através do estabelecimento de uma Equipa Central de Implementação, embora a retirada súbita do apoio de financiamento do DFID acabasse por anular este trabalho. O AG também actuou extensivamente para facilitar a adopção de um Memorando de Entendimento para o FASE.

De uma maneira geral, a resposta do Ministério a grande parte deste trabalho tem sido pouco clara. Ou não se tem dado nenhuma resposta (particularmente às propostas de assistência técnica) ou estas têm sido atrasadas, o que também poderá reflectir diferenças de opinião entre os directores e uma falta de processos eficazes de tomadas de decisão colectivas. Deram-se alguns passos positivos, tais como o reescalamento da Consulta Anual e dos encontros do COPA e reescalaram-se os calendários de planeamento central e provincial em resposta ao relatório de Maio de 2001, mas não se implementou uma série de recomendações. Estas incluem a não adopção de um Plano de Trabalho Trienal de Médio Prazo e a elaboração de relatórios semestrais e anuais.

Em Setembro de 2002, os parceiros e o Governo adoptaram finalmente um Memorando de Entendimento, tendo-se também acordado procedimentos de gestão financeira e de contratação para a execução do FASE (assentes extensivamente no modelo PROAGRI). Contudo, de momento ainda não existe um SIGF em funcionamento, embora o Ministério esteja correntemente a introduzir um novo sistema (v. secção sobre o SISTAFE), e os procedimentos anuais de planificação (produzindo planos de 50 páginas para mais de 50 instituições) ainda estejam a ser elaborados.

Cinco doadores (a Suécia, a Irlanda, a Finlândia, o Canadá e a Alemanha) efectuaram desembolsos para o FASE em Maio de 2003. Há uma conta FOREX do FASE e uma conta de execução/conta corrente do MINED em meticais, podendo-se efectuar desembolsos. Em fins de Abril de 2003, o MINED e os doadores acordaram na utilização dos fundos do FASE durante 2003, embora se deva frisar que o FASE está a co-financiar o plano de trabalho global do Ministério. No entanto, o Ministério confere prioridade às actividades financiadas pelo FASE no plano de trabalho anual. A experiência da Agricultura é que se levará, no entanto, um período de tempo considerável a chegar a um desembolso completo e a desenvolver sistemas adequados de gestão financeira e de monitoria do desempenho, para assegurar a devida utilização de fundos nas prioridades do PEE e a minimização de desvios. É lamentável que não se tivessem aproveitado mais oportunidades do Fundo RCI para desenvolver com maior celeridade os sistemas necessários ao processo FASE.

⁷ Grayson Clarke, ...

⁸ The SWAp Process – Report from a Joint Technical Review Mission for the Education Sector Strategic Plan, 2001.

6. Resumo das Recomendações

6.1 Recomendações para uma Melhor Capacidade Organizacional no MINED

Uma série de constrangimentos organizacionais impede o MINED de atingir com sucesso os objectivos de reforma. Primeiro, o atraso no processamento dos contratos dos professores – recomendamos que se envidem mais esforços no sentido de intervir nesta área como uma prioridade urgente, visto que afecta de forma negativa todas as outras intervenções que o MINED deseja ter no que diz respeito à reforma.

Os procedimentos deficientes/insuficientes de planeamento ao nível central e descentralizado constituem uma barreira a uma melhor gestão. O planeamento, e mais especificamente o planeamento estratégico, constitui também um aspecto-chave para alcançar bons resultados no que diz respeito ao PEE. Por conseguinte, recomendamos que se empreenda um programa de formação vasto e sólido nestas matérias, que cubra os níveis provincial e distrital primeiro, e as escolas numa segunda fase.

Estreitamente relacionado com o quadro de referências do MAE e da UTRESP mencionado acima está o quadro legal do país para a Administração Pública. O espaço para mudança é limitado e implica uma série de mecanismos legais e muitos meses de trabalho árduo. Recomendamos que este quadro legal seja bem identificado como um ponto de partida, a fim de fornecer uma plataforma bem estabelecida, na qual desenvolver a reforma.

Salários baixos também constituem um constrangimento bem conhecido, que tem sido muito discutido pelo Governo. Este é um problema nacional e por conseguinte recomendamos a avaliação de possibilidades para estabelecer incentivos internos de diversos tipos, naturalmente acompanhados de medidas de gestão firmes para a contribuição e o envolvimento dos quadros no seu trabalho.

As estruturas da administração pública são muito verticalmente hierárquicas. Isto torna os quadros muito dependentes dos seus chefes e limita a inovação. Prevemos, e por conseguinte recomendamos, que uma forma de minimizar este problema seja aumentar a delegação de poderes, o que não irá necessariamente debilitar o poder de tomada de decisão dos chefes, quando a delegação for efectuada a níveis operacionais e por actividade.

Pela mesma lógica, os chefes de divisão no mesmo nível hierárquico não intervêm nas áreas profissionais dos seus pares. Isto constitui uma dificuldade para a função de coordenação do programa, quando a pessoa é escolhida entre os seus pares. Recomendamos que esta função seja atribuída a um gestor a nível mais alto do que os que são os coordenadores de cada componente do programa. O papel do coordenador-chave também deverá ser um papel activo em relação à “função de coordenação”.

Quanto às tomadas de decisão, estas são muito formalmente centralizadas e a delegação de competências é estabelecida por decreto ou despacho, de um chefe de unidade para o seguinte, no sentido descendente na escada da hierarquia. A delegação de poderes para outros quadros é rara e ocasional. Prevemos a necessidade, e recomendamos por conseguinte que os chefes de divisão institucionalizem encontros regulares dos quadros da divisão, por exemplo mensalmente, em que se poderia efectuar uma verificação dos progressos das actividades e as dificuldades de implementação, a fim de envolver os quadros na fundamentação lógica da divisão e integrar mutuamente o conteúdo das suas tarefas. Estes encontros vêm naturalmente na sequência de procedimentos de planificação estratégicos que deveriam ser adoptados e que foram referidos acima.

Apesar das qualificações académicas geralmente boas dos quadros do MINED, estes não possuem frequentemente qualificações profissionais que lhes confirmam os conhecimentos para a execução de

trabalhos técnicos, visto que a maioria trabalhou como professores. A recomendação para os contrapartes a nível operacional preconizada acima é de novo relevante aqui. Isto, no nosso ponto de vista, é essencial e deverá ser considerado uma prioridade. Isto não substitui, como é óbvio, a grande necessidade de formação em áreas específicas.

O papel desempenhado por grupos de trabalho no ministério é importante, não lhes tendo sido presentemente atribuído qualquer poder de tomada de decisão ou representação e por conseguinte têm uma capacidade muito limitada para uma intervenção significativa no processo de tomada de decisão da organização. Isto poderia ser minimizado pelos encontros regulares dos quadros da divisão recomendados acima, que proporcionariam uma oportunidade para apresentar as decisões dos grupos de trabalho ao nível do poder de decisão e assim poderem ser seguidas por acções.

6.2 Recomendações Gerais para Futuros Esforços de Reforço Institucional no Sector da Educação

1. Envolver o MAE e a UTRESP como pontos de referência para as reformas do MINED

O MAE (Ministério da Administração Estatal) é responsável pelo estabelecimento das normas administrativas do Aparelho do Estado e, juntamente com a UTRESP (Unidade Técnica de Reforma do Sector Público), pelo quadro de reforma do sector público em curso. Isto constitui o quadro de referência, no âmbito do qual as reformas do MINED poderão desenvolver-se. A relação entre os procedimentos de reforma no MAE, na UTRESP e no MINED implica que o MAE e a UTRESP deveriam ser chamados a participar nas reformas do MINED nas áreas que são relevantes para a sua função reguladora, quer estabelecendo o quadro, no âmbito do qual a inovação será possível, quer negociando o âmbito destas inovações. Isto irá garantir o cumprimento das normas universais do Sector Público e garantir ao MINED que as inovações que serão propostas irão respeitar as normas e o programa da Reforma do Sector Público e irão, por conseguinte, ser aceites.

2. Uma tónica mais clara ao relacionar a capacitação com aspectos-chave na prestação de serviços

Revisões anuais consecutivas do PEE realçaram muitas recomendações que não foram seguidas. Ao mesmo tempo, operaram-se progressos inadequados em aspectos centrais do planeamento, gestão e controlo de despesas e monitoria e avaliação eficazes da prestação de serviços. Uma grande quantidade de recursos foi utilizada em questões com pouca prioridade em detrimento dos progressos nestas áreas centrais. Os futuros programas de RI terão de ter uma tónica mais clara ao articularem o reforço institucional com aspectos de prestação de serviços e incidir em resultados nas escolas das províncias. Isto irá por sua vez facilitar a identificação de bloqueamentos e de mudanças institucionais mais amplas.

3. É necessário conferir prioridade à sensibilização para a questão do género

O RCI não levantou suficientemente questões ou iniciativas de género para fortalecer uma perspectiva de igualdade de géneros a um nível institucional. Em qualquer iniciativa futura de reforço institucional é necessário destacar uma tónica muito mais clara nos benefícios da igualdade de géneros na sociedade, assim como na organização. Uma maior sensibilização é o primeiro passo a dar a fim de possibilitar quaisquer mudanças. Deverão seguir-se Planos de acção claros de igualdade de géneros para aumentar a igualdade de géneros na organização e para encorajar um equilíbrio de géneros. Além disso, as estatísticas deverão ser sensíveis à questão do género a todos os níveis.

4. Recorrer a assessores periódicos em vez de assessores residentes

Os assessores residentes têm achado difícil trabalhar no âmbito do MINED. Existem razões institucionais sólidas neste caso para recorrer a assessores de curto prazo em vez de assessores residentes.

Poderá fazer-se incidir uma tónica muito maior no sentido de propriedade do Ministério em termos de fazer avançar os resultados do trabalho dos consultores, diminuindo o recurso a consultores e assegurando que os contrapartes estão disponíveis para trabalhar. Também há consequentemente a possibilidade de criar mudanças mais sustentáveis. É menos provável que o assessor de curto prazo seja afastado das suas tarefas-chave a fim de essencialmente preencher o seu tempo ou apoiar os processos burocráticos normais do Ministério. Um compromisso satisfatório em países, tais como Moçambique, é um assessor realizar uma tarefa como residente no início de um período de 6 – 12 meses a fim de suscitar credibilidade e confiança junto dos contrapartes e depois voltar ao papel regular de curto prazo.

5. Avaliação meticulosa da especificação pessoal do Assessor Principal

Os termos de referência previram pouco quanto à competência e à experiência necessárias do Assessor de Gestão e como vimos isto contribuiu provavelmente para a falta de uma incidência técnica clara para a função. A posição de chefe de equipa é uma posição-chave para qualquer programa e, dependendo do seu tamanho e da sua natureza, as necessidades serão diversas (de um papel administrativo de gestão para projectos muito grandes a funções altamente técnicas tais como para este projecto). É necessário instituir um processo metuloso de selecção e, à falta de candidatos adequados de longo prazo, deverá conferir-se prioridade àqueles que preferem apenas o curto prazo. As agências de desenvolvimento precisam de investir em competência linguística essencial para os seus consultores do mesmo modo que o fariam para os seus próprios quadros.

6. Criar um enquadramento institucional à volta do qual se possa desenvolver um programa de reforço de capacidades

Um ponto fraco principal do programa RCI era que os programas de capacitação não eram desenvolvidos em termos de prioridades para satisfazer as necessidades de um Enquadramento de Transformação Institucional. Por conseguinte, a formação foi ministrada num vácuo ‘institucional’ e em muitos casos não foi priorizada nem estruturada com eficácia para satisfazer necessidades variáveis correntes. O programa RCI tentou em 1999 e em 2000 criar um enquadramento para transformação, mas não conseguiu operar progressos efectivos. Para futuros programas, a capacitação/formação deverá ser identificada como tarefas de um modo geral no sentido descendente, depois de o enquadramento institucional ter sido criado (e revisado em fases).

O enquadramento institucional poderia ser utilmente desenvolvido como uma série de plataformas de desenvolvimento, que são clarificadas primeiro antes de se conceberem actividades individuais. Isto irá ajudar a assegurar que as actividades apoiem mutuamente a criação das plataformas. Para o MINED estas plataformas poderiam tratar do desenvolvimento de sistemas e de transparência (fase 1), do desenvolvimento de um Ministério orientado para políticas (fase 2) e da descentralização da gestão (fase 3).

Além disso, é necessário tomar pontos de referência iniciais mais claras da posição de partida da organização e empreender subsequentemente uma monitoria regular dessas marcas de referência face a alvos determinados. Isto irá tornar as avaliações externas mais directas e factuais. V. anexo 8 para ideias mais explícitas de um enquadramento institucional.

6.3 Recomendações Gerais para Gestão das Contribuições dos Doadores

1. Transferência da gestão do programa do parceiro de cooperação para o organismo beneficiário em conformidade com as melhorias de capacidade demonstradas

Na sua concepção, o programa RCI pressupôs uma capacidade muito maior para o sentido de propriedade e a direcção do Ministério do que se revelou ser o caso durante todo o período do programa. Para futuros projectos, qualquer avaliação institucional do organismo beneficiário na fase de concepção do programa tem de analisar metulosamente a capacidade do órgão para gerir e prestar contas dos

programas directamente e, se necessário, propor uma abordagem de gestão mais prática por parte do parceiro de cooperação. A transferência das capacidades da gestão do programa deverá ocorrer à medida que os critérios de qualidade pré-estabelecidos (por exemplo, de contabilidade, relação satisfatória com o chefe-contraparte, qualidade do planeamento, da monitoria e dos relatórios, etc.) são reunidos e sustentados.

Outra conclusão da experiência do RCI é que o desenvolvimento sustentável não é possível, se houver falta de vontade e capacidade do organismo colaborador. Como consequência, as iniciativas de reforço de capacidades não deverão ser mais ambiciosas em questão de tempo e âmbito do que o organismo colaborador pode gerir, ou incluir áreas que não estejam em conformidade com as prioridades do organismo.

2. O financiamento deverá estar ligado a resultados

Embora o programa articulasse resultados previstos das intervenções do Assessor de Gestão, esta foi uma análise isolada estática para os Termos de Referência originais e precisava de ser desagregada numa base de prioridades e de anos. Também os planos anuais deverão assentar numa revisão do documento de programa original e formulados como objectivos, resultados e actividades priorizados todos os anos. Os resultados previstos dos programas deverão ser enquadrados (numa base rotativa) em termos de resultados ‘ter de ver’, ‘gostar de ver’, ‘desejar ver’, e o fluxo de financiamento ser estreitamente ligado à consecução de resultados ‘ter de ver’ realistas mas desafiantes.

3. Envolvimento mais estreito a nível estratégico do parceiro de cooperação na gestão das contribuições

De um modo geral achámos que a Embaixada da Suécia e a Asdi assumiram uma atitude demasiado desligada na gestão do programa RCI, dada a capacidade do Ministério. Isto foi incompatível num ambiente de controlo fraco do ponto de vista de assegurar o valor do custo-benefício. Não argumentamos a favor de um envolvimento no dia-a-dia nos pormenores deste ou de outros programas. No entanto, era e é legítimo a Embaixada da Suécia questionar as prioridades estratégicas dos planos de trabalho, o âmbito em que estes foram inconsistentemente realizados (ou nem foram empreendidos), a incapacidade do Ministério de responder às recomendações de uma série de encargos financiados ou parcialmente financiados a partir do Programa e os pontos fracos da contabilidade. Em particular era legítimo questionar a razão por que se identificaram os mesmos pontos fracos recorrentes em revisões anuais consecutivas quando havia fundos disponíveis (e não gastos) para os remediar. Em futuros programas, recomendaríamos uma supervisão/monitoria a nível estratégico estreitamente vinculada ao fluxo de fundos.

6.4 Recomendações ao Ministério da Educação para uma Melhor Gestão da Reforma

A equipa de avaliação está relutante em preconizar um grande número de recomendações ao MINED, por um lado porque não houve resposta às recomendações apresentadas em relatórios anteriores, mas mais importante ainda porque pensamos que um teste crítico do compromisso do Ministério face a reformas é tentar ‘fazer o que pensa’ em vez de confiar em relatórios de consultores.

Não obstante, concluímos que, para o Ministério receber apoio substancial dos doadores no futuro, precisa de adoptar uma abordagem muito mais pró-activa e aberta à gestão das contribuições dos doadores, em cinco formas principais.

1. Criação de um Secretariado do PEE eficaz

O Secretariado Executivo do PEE tem um papel vital a desempenhar para assegurar que o programa PEE seja planeado com coerência e entregue a todo o Ministério, em vez de ser um sortido de actividades não-coerentes da responsabilidade de diversos directores. O Secretariado do PEE tem por conseguinte de ser fortalecido através do acréscimo de pelo menos 3 quadros (com responsabilidades de coordenação por resultados educacionais, finanças e descentralização) e o Secretário Permanente deverá conferir ao Secretário Executivo poderes delegados para dirigir qualquer divisão organizacional no Ministério para operar as mudanças e as reformas necessárias. Este/Esta deverá ser o ponto focal para os doadores em todas as questões relacionadas com o PEE incluindo responsabilidade pessoal para assegurar que as recomendações acordadas nas RAR são implementadas. Os grupos de trabalho existentes deverão reportar ao Secretário Executivo e, através dele/dela, ao Secretário Permanente, e, para aspectos não delegados, ao Conselho Técnico.

2. Encontros regulares do Conselho Técnico

O Conselho Técnico deverá actuar como Conselho Executivo do Ministério. Deverá caber-lhe a responsabilidade de executar, disseminar e implementar as políticas principais do Ministério. Precisa, por conseguinte, de se reunir com regularidade (10 vezes por ano), com uma agenda adequada, distribuída pelo menos 4 dias úteis antes do encontro, e actas compiladas e distribuídas dentro de uma semana. As actas deverão identificar claramente acções, calendários e responsabilidades e uma série de pontos, especialmente a implementação do PEE, o desenvolvimento da Gestão Financeira e o Programa de Modernização, deverão ser pontos permanentes da agenda. Um membro do Secretariado do PEE deverá servir de secretário do Conselho.

3. Desenvolvimento de Sistemas de Monitoria do Desempenho

A monitoria do desempenho deverá constituir um aspecto principal para o Governo, quanto mais não seja porque, se a monitoria continuar a ser ineficaz, os doadores poderão questionar a eficiência dos fundos gastos. O Ministério tem de levar isto a sério através da delegação formal do papel de monitoria a um director existente. Recomendamos veementemente que este seja o Director da Planificação (cujo título deverá ser alargado para incluir Monitoria e Avaliação) porque os instrumentos de planeamento precisam de ser concebidos de forma a fornecer ferramentas claras de monitoria, e que os resultados desta sejam introduzidos no processo de planeamento. A atribuição formal desta responsabilidade é além disso sustentada pela presença das secções de Estatística e Informática dentro da Direcção. O papel dos Directores Provinciais de Planificação também deverá ser alargado para incluir monitoria e avaliação. Além do mais, na primeira oportunidade, o Ministério precisa, com a possível ajuda de facilitação externa, de adoptar e implementar uma estratégia de monitoria do desempenho (incluindo a medição de indicadores-chave, tais como os identificados no Anexo 7).

4. Avaliação do Sistema SIGF Primavera

A implementação do sistema Primavera é de importância crítica para melhorar o desempenho do Ministério e prestar assistência a doadores sobre o uso dos seus fundos. O Ministério precisa de incumbir um assessor de apoio externo, que possa fornecer aconselhamento independente e prestar apoio ao Ministério no seu 'papel de cliente'.

5. É necessário desenvolver descrições de atribuições para gestores seniores

Todos os Gestores Seniores até Chefe de Secção (nível de Repartição) deverão ter descrições de atribuições permanentes identificando responsabilidades-chave, resultados e linhas de apresentação de relatórios. Isto será essencial para qualquer grupo de coordenação (ou o Secretariado do PEE ou o Secretariado de Modernização) trabalhar com eficácia e irá ajudar a eliminar quer a duplicação quer lacunas na responsabilidade.

6. Desenvolvimento de estruturas e processos apropriados de gestão da mudança

Não tencionamos tecer quaisquer recomendações quanto ao conteúdo do Programa de Modernização. Contudo, como observámos de momento, o MINED tem capacidade limitada para gerir sistematicamente qualquer mudança, independentemente da natureza dessa mudança ou da sua fonte.

Por conseguinte recomendamos ao Ministério que:

- a) Reconstitua com eficácia o Secretariado de Modernização e atribua deveres por escrito quer ao Secretariado como um todo quer a membros individuais da equipa. Qualquer Secretariado deste tipo deverá ter responsabilidades obrigatórias claras de responder perante o Secretário Permanente.
- b) Estabeleça, disponibilize recursos e forme equipas pequenas de agentes de mudança em cada Direcção do MINED responsável pela disseminação de informações, fornecendo feedback de 'baixo para cima' e apoiando o Director na implementação de mudanças (por exemplo, mudanças de gabinetes, mudança de quadros, etc.). Pelo menos um membro de cada equipa deverá ser colocado pelo menos 75% do tempo no Projecto.
- c) Estabeleça estruturas semelhantes nos Departamentos Provinciais, com o Director Provincial como líder da mudança, e nomeie uma pequena equipa ad hoc. Um membro dos quadros deverá ser nomeado ou destacado a tempo inteiro para o programa.

6.5 Recomendações Específicas para um Futuro Apoio ao Reforço Institucional no Sector da Educação

1. Nenhuma continuação ou substituição do programa RCI

O Ministério não solicitou a continuação do presente programa quer na sua forma actual quer numa forma revista e por conseguinte não existe uma base para continuar a financiar o programa.

2. Apoio ao Programa de Modernização e Reestruturação em certas condições

Por razões apresentadas na secção 4, nomeadamente o seu processo de contratação deficiente, mas também aspectos de viabilidade em relação ao Programa, só deverá ser prestado apoio directo ao Programa de Modernização, bilateralmente ou através do FASE, se e quando esses aspectos forem resolvidos.

Embora reconheçamos o Projecto de Modernização como um projecto importante e um projecto que os parceiros de cooperação possam desejar influenciar, os termos dessa participação teriam de ser radicalmente alterados a par das linhas indicadas no fim da secção 5 para possibilitar um tal envolvimento. Recomendamos veementemente a realização de uma revisão da viabilidade do documento de Visão da Modernização e Reestruturação e dos TR por terceiros para a fase de implementação. Poderia então ser efectuado um processo de concurso correcto e supervisionado.

3. Acumulação lenta de fundos em conformidade com a capacidade para o FASE

Os parceiros de cooperação deverão abster-se de efectuar desembolsos iniciais e avultados para o FASE antes de haver garantia da qualidade do planeamento, da monitoria e dos mecanismos de gestão financeira. Já existem alguns Fundos, que podem ser usados para testar o sistema, agora que os planos de trabalho foram acordados. Os parceiros de cooperação com responsabilidades na área da educação e o MINED deverão operar estreitamente com os parceiros do PROAGRI para assegurar que as lições desse programa sejam absorvidas quer pelo MINED quer pelos doadores.

4. Forte apoio de consultoria à monitoria do desempenho

À falta de sistemas sólidos de monitoria interna estratégica dentro do MINED, os doadores deverão apoiar a monitoria extensiva do desempenho através de equipas de consultores especializados a nível

provincial e distrital, e usando uma abordagem de estudo de caso/auditoria. Esta gestão do desempenho deverá ter dois objectivos: primeiro, criar aprendizagem organizacional, que melhore as capacidades de gestão na organização, e segundo fornecer ao doador as informações necessárias relativas aos progressos alcançados. Os doadores deverão evitar encomendar avaliações impressionistas isoladas de curto prazo, empreendidas por pequenas equipas de consultores (que diferem frequentemente de um ano para outro). A equipa deverá incluir consultores (internacionais e nacionais), assim como representantes do MINED, a fim de intensificar as capacidades de monitoria.

A avaliação do desempenho deverá incluir um trabalho quer qualitativo quer quantitativo. Em particular deverá haver um número de indicadores de resultados e processos passíveis de serem auditados, que apoiem uma avaliação mais com base na evidência, para a avaliação dos progressos operados face às metas do PEE. O Anexo 7 fornece uma lista de indicadores de desempenho para resultados e processos educacionais chave, que deverão ser periodicamente monitorados, incluindo cada medida específica. A lista não deverá ser abrangente e poderão ser identificados outros indicadores de igual importância. Pensamos que o Ministério ou as suas agências já recolhem uma quantidade substancial de informações (incluindo indicadores de qualidade), mas que estas não são necessariamente usadas de forma sistemática na avaliação. Muitos dos outros indicadores de processo não são recolhidos, embora fosse muito fácil fazê-lo, podendo envolver o simples registo manual em vez de soluções complexas de TI.

Os custos dos consultores para tais revisões deverão ser cobrados ao FASE para mostrar ao Ministério que o não desenvolvimento de sistemas adequados de monitoria interna têm um custo significativo. Esta recomendação é paralela à recomendação feita ao Ministério para dar passos urgentes no sentido de introduzir uma monitoria sólida do desempenho interno.

5. Os parceiros de cooperação, na sua relação com o Ministério, precisam de adoptar um ponto de vista de gestão estratégica com base em resultados

A relação entre os parceiros de cooperação e o Ministério precisa de ser mais baseada em resultados, centrando-se os doadores nos resultados-chave da sua participação e financiamento, e menos no pormenor de como alcançar os objectivos. O tempo dos gestores seniores do Ministério está sobrecarregado e os doadores não deverão contribuir para agravar este problema. Por outro lado, existem aspectos de importância estratégica (qualificação de professores, adopção do novo currículo, sistemas de planeamento e monitoria). No entanto, no diálogo contínuo com o Ministério, os doadores não podem estar dispostos a encobrir ou aceitar um desempenho inadequado. O compromisso mútuo dos parceiros deverá ser mantido como objectivo. O serviço, prestado pelo MINED, deverá ser monitorado com o apoio de resultados definidos relativos ao serviço prestado, assim como ao reforço da capacidade interna conducente a um melhor desempenho.

6. Estabelecimento de um Fundo de Assistência Técnica do PEE

A equipa de avaliação reconhece quer a lacuna substancial contínua entre a capacidade necessária e a capacidade actual do Ministério para o cumprimento do PEE, quer a necessidade de assistência técnica e financiamento externos para ajudar a colmatar esta lacuna. Quer os parceiros de cooperação quer o Ministério mostraram algum interesse em estabelecer um Fundo de AT, utilizando uma parcela dos fundos do FASE. Nós também apoiáramos o estabelecimento de um tal Fundo, contanto que este apoie o desenvolvimento de um diálogo de políticas mutuamente acordado (não simplesmente o que o MINED vê como sua necessidade) e a implementação de mudanças sistémicas com alta prioridade para preencher os requisitos do PEE.

Com respeito ao estabelecimento e à gestão desse Fundo, fariamos as seguintes recomendações:

- a) O Fundo de AT do PEE deverá ser inicialmente estabelecido por um período de 5 anos para preencher os requisitos de AT do novo PEE 2004–08.

- b) O Fundo de Assistência Técnica do PEE só seria utilizado para assistência técnica, e o desembolso dos fundos face a um programa de trabalho anual acordado constituiria um impulsor importante para o desembolso de fundos globais do FASE. Quaisquer fundos não utilizados no fim de cada ano seriam transportados, com a perspectiva de qualquer saldo não utilizado ser devolvido aos doadores no fim da duração do Fundo (este poderá ser obviamente suspenso dependendo do parecer dos doadores).
- c) Uma percentagem dos fundos do FASE (um mínimo de 5% até a um máximo de 15%) deverá ser paga directamente, simultaneamente ao desembolso dos fundos principais, para um Fundo de Assistência Técnica do PEE separado, em USD. Esta conta seria utilizada para pagar directamente a assistência técnica internacional e, no caso de assistência técnica nacional, seria convertido em meticais no mesmo processo que os fundos principais do FASE.
- d) Antes do início de cada ano de planeamento seria elaborado um programa de trabalho anual sob os auspícios do Conselho Técnico e acordado com os doadores do FASE. Este seria a base da determinação do tamanho da contribuição anual para o Fundo de AT.
- e) Um Assessor do Fundo do PEE seria nomeado pelos doadores e responsável perante estes. Seria responsável por aconselhar os doadores relativamente à elaboração dos programas globais de AT do FASE e do PEE, e pelos aspectos mais amplos relativos à implementação do PEE e à modernização do Ministério. Este posto seria financiado à margem do mecanismo do FASE e não estaria colocado no Ministério. O MINED deverá nomear um contraparte para o assessor do Fundo.
- f) O MINED (por exemplo o Grupo de Trabalho de Gestão e Procedimentos de Finanças) seria responsável pela formulação inicial do programa de trabalho e de todos os termos de referência de acordo com a secção 7 do Manual de Contratação do FASE. Face à resistência em relação à AT, deverá ser criada uma política para a utilização desta pelo MINED com o apoio do assessor do Fundo, definindo pré-requisitos positivos que precisam de prevalecer (por exemplo quem redige os TR, definindo responsabilidades e mecanismos de monitoria, procedimentos de pagamento, etc.). Além disso, os resultados e os indicadores deverão ser formulados, articulados com o plano de trabalho, identificando os resultados previstos do reforço de capacidades, e os indicadores de sucesso vinculados a estes. Uma pequena percentagem do Fundo de AT do PEE poderia ser utilizada para apoio à AT para estes processos. O Assessor do Fundo do PEE teria uma função de ‘não objecção’ em relação a TR individuais e na monitoria dos concursos globais e da contabilidade em conformidade com procedimentos do FASE. Cópias de todos os contratos ficariam guardadas junto do Assessor.
- g) Para um pequeno número de ‘áreas funcionais’, poderiam ser seleccionados consultores com um contrato geral de base para trabalhos inferiores a \$50,000. Todas as consultorias com um contrato geral de base deverão consistir numa parceria de pelo menos uma empresa nacional e uma internacional. Isto irá ajudar quer na transferência de competência a consultores locais, criando um entendimento das condições locais, quer na garantia de qualidade global.
- h) O Manual de Contratação do FASE será usado como o guia principal para a contratação de consultores. Nos casos em que este for omissivo, serão aplicados os procedimentos do Banco Mundial previstos em ‘Guidelines: Use of Consultants by World Bank Borrowers and by the World Bank as Executing Agency’.

6.6 Recomendações para Aprendizagem a Partir da Experiência do RCI

A equipa de avaliação gostaria de enfatizar a aprendizagem da experiência colhida no seio da Asdi, da comunidade doadora e do MINED de apoio ao reforço institucional no sector da educação.

Esta avaliação é apenas um contributo para esta aprendizagem, representando um ponto de vista externo com base na experiência da implementação do programa RCI. A equipa de avaliação está totalmente ciente de que nem toda a gente irá concordar com o quadro da realidade que apresentamos ou com as nossas conclusões ou recomendações. No entanto, pensamos que toda a gente pode encontrar alguma oportunidade de aprendizagem ou ideias interessantes reflectidas neste relatório e, juntamente com as nossas próprias reflexões da experiência do programa RCI, pensamos que se podem extrair algumas lições.

Para enfatizar a aprendizagem da avaliação do RCI propomos a realização de um ou vários workshops, com o apoio de um facilitador externo, por exemplo dividido em três passos e incidindo em:

1. Aprendizagem individual (Aprendi que a partir do RCI (cada um pensa individualmente em três pontos de aprendizagem)
2. Discussões de grupo (apresentando pontos de aprendizagem individuais e criando uma lista conjunta de pontos de aprendizagem)
3. Criar planos de acção de aprendizagem (como fazer a nossa aprendizagem acontecer na realidade).

O MINED e, por exemplo, a Asdi terão de discutir aspectos de aprendizagem diversos, embora recomendemos que se realizem workshops separados. Recomendamos a realização de um workshop em conjunto, com o MINED e os parceiros de cooperação, incidindo na aprendizagem comum.

Annexo 1

Termos de Referência para uma Avaliação Externa do Programa de Reforço da Capacidade Institucional (RCI) no Ministério da Educação em Moçambique

1 Antecedentes

A pobreza continua arraigada e generalizada em Moçambique, onde 70 por cento da população vivem em situação de pobreza absoluta. As condições para as mulheres e os homens diferem substancialmente e existem grandes desequilíbrios entre as áreas rurais e Maputo. A grande maioria dos pobres – cerca de 85 por cento – vive no campo. As mulheres são particularmente vulneráveis: cerca de 85 por cento das mulheres, que vivem nas áreas rurais, são analfabetas.

O PARPA, o PERP moçambicano, é a estratégia global para a redução da pobreza. A perspectiva é criar condições para reduzir a pobreza através de um crescimento económico elevado sustentável e através de contributos (*inputs*) nos sectores sociais. Os sectores a que se confere prioridade são: educação, saúde, desenvolvimento rural, infra-estruturas, boa governação e estabilidade macroeconómica.

Os principais desafios que Moçambique enfrenta são remediar a séria escassez de capacidade técnica e de gestão, deficiências no sistema educativo e sustentar níveis elevados de crescimento a nível nacional e dos agregados familiares. O âmbito para a implementação e o acompanhamento das estratégias de pobreza é limitado por ineficiência e por problemas de capacidade e de recursos no quadro da administração pública. Os problemas são mais agudos a nível provincial e distrital. Regista-se um esgotamento adicional da capacidade devido aos danos causados pelo HIV/SIDA.

Identifica-se uma boa governação como uma condição-chave para se conseguir reduzir a pobreza. É necessário desenvolver e descentralizar a administração pública para se poder prestar serviços sociais aos pobres. Uma boa governação constitui um pré-requisito para uma maior transparência e um crescimento sustentável. O Ministério da Administração Estatal (MAE) é um dos principais executores do programa de reforma do sector público, que é dirigido por um Conselho Ministerial subordinado ao Primeiro Ministro e gerido pela Unidade Técnica de Reforma UTRESP. Até agora esta unidade tem estado envolvida principalmente no planeamento das reformas, garantindo o financiamento e empreendendo estudos. O programa de reforma está presentemente a começar a empreender análises funcionais de todos os ministérios, com a intenção de identificar possibilidades de racionalização e descentralização das suas estruturas e actividades. No Ministério do Plano e Finanças (MPF) a Unidade Técnica de Reforma UTRAFE trabalha com a introdução do novo Sistema de Gestão Financeira SISTAFE.

2 Desenvolvimento Institucional – Ministério da Educação

O Ministério da Educação (MINED) é um dos primeiros ministérios sectoriais objecto da implementação do programa de reforma do sector público, incluindo o SISTAFE. O processo de reestruturação terá início no MINED com base numa análise organizacional empreendida pela Ernst & Young. Esta propõe uma organização menor e mais eficiente, a descentralização de recursos e responsabilidades e capacitação institucional. A forma como estas mudanças são implementadas será crítica para o trabalho do MINED quer a curto quer a longo prazo.

Em 1995 o Governo moçambicano adoptou a Política Nacional de Educação (PNE). Nesta Política o

Governo identificou três linhas de acção, nomeadamente o aumento do acesso e equidade, a melhoria da qualidade e relevância do ensino, assim como o reforço da capacidade institucional. Reconhecendo que a escassez de recursos financeiros e humanos tornaria impossível preencher todos os requisitos relacionados com a educação ao mesmo tempo, a PNE definiu o Ensino Básico como a primeira prioridade, seguida da Alfabetização e da Educação de Adultos.

O Plano Estratégico do Sector da Educação (PEE) adoptado em 1999 reafirma os objectivos e as prioridades definidos na PNE. Os três objectivos principais do PEE são:

- Aumentar o acesso e a igualdade;
- Melhorar a qualidade, e
- Reforçar a capacidade institucional.

Para a terceira área, o MINED implementou um Programa de Reforço da Capacidade Institucional, PRCI, abaixo referido como o programa, de 1998–2001, apoiado pela Asdi. Em 2002 o Banco Mundial e o DFID também decidiram apoiar o programa. Também tem havido outras actividades dos doadores na área de reforço institucional, por exemplo a agência GTZ presta apoio em Inhambane, Manica e Sofala, e a Danida na Zambézia, em Tete e Cabo Delgado.

O principal objectivo do programa é reforçar a capacidade da estrutura do Ministério a todos os níveis para gerir e administrar o sistema nacional de educação de forma a assegurar uma utilização eficiente de todos os recursos afectados. As metas do programa cobrem¹:

- Desenvolvimento da organização e da gestão;
- Desenvolvimento de sistemas de planificação e monitoria;
- Desenvolvimento da gestão financeira;
- Gestão dos recursos humanos, administração dos quadros e Desenvolvimento dos Recursos Humanos;
- Desenvolvimento de uma função do Sector das Relações Públicas;
- Qualidade do ensino – Formação de Professores e apoio a professores, Inspectores e Supervisores Pedagógicos (incluído em 2001)

A empresa de consultoria Swedec International AB tem, desde 1 de Agosto de 1999, um contrato com o MINED, relativo à prestação de apoio de gestão ao programa. A Swedec International contratou um Assessor de Gestão para assistir o Grupo de Trabalho para Reforço Institucional.

3 Objectivo e âmbito da avaliação

O objectivo da avaliação é dar um parecer independente do Programa de Reforço Institucional e examinar a coerência e a relevância de diversas actividades em curso na área do reforço institucional (RI), i.e. a reforma da administração pública a ter início, incluindo o SISTAFE, a proposta do MINED de Reestruturação e Modernização, assim como as actividades de outros doadores. A questão é portanto mais ampla do que apenas avaliar o programa. A avaliação deverá servir de base a um futuro apoio conjunto dos doadores ao reforço institucional do MINED.

A avaliação deverá cobrir o período de 1998–2002.

¹ Documento de programa 1998

4 A tarefa atribuída – aspectos a investigar

Aspectos gerais

O consultor deverá empreender uma revisão externa do programa, uma avaliação do grau em que os objectivos e propósitos do programa foram cumpridos de forma relevante, coerente, eficaz, eficiente e sustentável. O consultor deverá também avaliar o impacto do programa e preconizar recomendações para futuras acções. A avaliação deverá ser orientada quer para o passado quer para o futuro.

O consultor deverá colocar o programa no contexto total do RI. Para se poder efectuar isto, será necessário empreender um levantamento das actividades de RI em curso e planeadas. A avaliação deverá avaliar a coerência entre o programa e outras actividades de RI em curso e planeadas. Existe duplicação de algumas actividades, como se pode evitar esta duplicação? Existem áreas/aspectos importantes que são negligenciados? De que forma é que o programa de Reestruturação e Modernização se relaciona com o programa e com outras actividades de RI?

A avaliação deverá analisar o programa a todos os níveis, central, provincial e distrital. A avaliação requer a recolha de dados em pelo menos duas províncias.

A avaliação deverá analisar a função do Assessor de Gestão no programa. O consultor deverá fazer uma proposta para a função de AG mais apropriada para RI no futuro. O consultor deverá fazer uma proposta para o futuro apoio flexível e conjunto à capacidade de RI, incluindo o Desenvolvimento dos Recursos Humanos, a todos os níveis do sistema educativo.

A avaliação deverá avaliar as lições aprendidas e fazer recomendações concretas para futuras acções. A avaliação deverá tecer recomendações para um futuro apoio, consideradas à luz de reformas planeadas e com vista a obter maior coerência e harmonização na área de RI.

Aspectos específicos

O programa é relevante em relação a metas e políticas e às necessidades e prioridades de Moçambique e dos grupos-alvo? É apropriado em relação aos problemas da sociedade identificados?

A avaliação deverá analisar as estruturas de incentivos como ferramentas para analisar progressos e atrasos no reforço institucional. Como é que os incentivos afectam os progressos no reforço institucional? Que incentivos regem os funcionários do MINED nos níveis diversos? O que incita os funcionários nos diferentes níveis a realizar um trabalho?

Os *resultados* foram produzidos conforme planeado? Os objectivos do projecto e do programa foram cumpridos? Os resultados previstos foram alcançados? As actividades foram realizadas conforme acordado? Existem métodos mais *eficazes em termos de custo* para alcançar os mesmos resultados? Os mesmos resultados poderiam ter sido produzidos com menos recursos ou os mesmos recursos poderiam ter produzido um resultado maior?

Existe algum obstáculo que limite a taxa de sucesso?

Se tiverem ocorrido atrasos durante o processo de implementação, quais são as razões destes?

Quais são os *efeitos* planeados e não-planeados das actividades, incluindo efeitos sobre os beneficiários previstos e sobre outros? Quais são os seus efeitos positivos e negativos a curto e longo prazo? O apoio ao reforço institucional teve o impacto previsto?

Como é que a *organização do MINED é regida*? Quem está a tomar que decisões e quando? O RCI tem tido como objectivo apoiar a *descentralização e a delegação de decisões*, o que foi alcançado? O que tem promovido e o que tem impedido a consecução dos resultados?

Quais são os *pontos fracos* e os *pontos fortes* no MINED em relação à gestão? Quais são os pontos fracos e os pontos fortes de ter um grupo de trabalho para reforço institucional? O trabalho de RI no MINED poderia ser organizado de outras formas?

Por que razão se utilizou apenas em muito pequena extensão a *assistência técnica* proposta e acordada no Documento de Programa RCI, em particular cobrindo a área de gestão financeira?

O sistema educativo, a todos os níveis, irá proporcionar benefícios num âmbito aceitável por um período de tempo longo após a retirada da assistência para o desenvolvimento? Até que ponto as actividades, os resultados e os efeitos serão *mantidos* ou retornos aceitáveis fornecidos, quando o apoio dos doadores tiver terminado?

Quais foram as vantagens e as desvantagens do *modelo* sobre o qual o MINED fez o acordo com a empresa de consultoria SWEDEC?

Qual será o papel das *Agências Financeiras* (AF) nas reformas em curso e futuras relacionadas com o RI? Qual é a melhor forma de apoiar o MINED, assim como as províncias e os distritos, em reforço institucional? A avaliação deverá apresentar propostas sobre como *harmonizar* diferentes actividades de RI.

Foram considerados aspectos relativos com o *género e a equidade*? Que acções se podem tomar para aumentar a sensibilização para as questões de género?

Os consultores deverão contactar a SWAp de agricultura *PROAGRI* para ver de que forma mudanças semelhantes de reforço institucional foram operadas no MADER.

5 Métodos

A avaliação deverá assentar numa revisão de documentos relevantes e em entrevistas a partes interessadas em Moçambique a todos os níveis. Deverá incluir a recolha de factos e entrevistas com o MINED incluindo províncias e distritos, o MAE, o MPF, outros ministérios sectoriais incluindo o MADER, agências financeiras e parceiros. É importante fazer entrevistas a nível provincial e distrital, visto que a descentralização de competência e capacidade constitui um objectivo importante do programa. Os consultores deverão elaborar uma metodologia para a avaliação.

O consultor deverá responder e comentar os TR.

Cabe ao consultor a responsabilidade de marcar encontros, fazer cópias, etc.

6 Perfil e requisitos do consultor

Um consultor externo, talvez uma pequena equipa, deverá empreender a avaliação. Deverá atentar-se no facto de os peritos não terem um interesse directo no programa.

O consultor deverá ter experiência de:

Reforço institucional e de capacidades na administração pública incluindo:

- Aspectos organizacionais e de gestão
- Planeamento e controlo
- Gestão financeira

A compreensão e o conhecimento de aspectos educacionais em geral e em Moçambique em particular é uma vantagem.

É uma vantagem se um dos membros da equipa for um consultor moçambicano.

O relatório deverá ser apresentado em inglês. O consultor, ou pelo menos um dos membros da equipa, tem de saber falar e ler português.

7 Calendário e relatório

A avaliação deverá realizar-se em Abril de 2003.

Um rascunho deverá ser remetido à Asdi e ao Ministério da Educação o mais tardar até 26 de Maio de 2003.

O MINED e a Asdi apresentarão comentários sobre o rascunho o mais tardar até 10 de Junho de 2003.

Um relatório final deverá ser apresentado até 23 de Junho de 2003.

Anexo 2

Lista de pessoas entrevistadas

Avaliação do programa de reforço da capacidade institucional (RCI) no ministério da educação em Moçambique

NÍVEL/ORGANIZAÇÃO	Nome	Título/Função
Direcção Provincial de Educação (DPE) no Niassa	José Sebastião dos Santos	Chefe de Planificação
DPE Niassa	António Rocheque	Chefe de Administração e Finanças
DPE Niassa		Chefe de Recursos Humanos
Gabinete de Educação da Cidade (s) Lichinga, Niassa	Domingos Quenclane	Director
Gabinete Distrital de Educação (s) Niassa	Hassine Abdala	Chefe de Administração e Finanças
Gabinete de Educação de Distrito (s) Niassa	Ângelo Rabione	Chefe de Planificação
Gabinete Distrital de Educação (s) Niassa	Joaquim Quira	Responsável pelos Recursos Humanos
Escola Primária 24 de Julho (Nível 1), Distrito de Lichinga, Niassa	França Francisco João	Professor
Direcção Provincial de Apoio e Controlo (DPAC) Niassa	José Nunes Gilberto	Coordenador do Programa de Apoio Institucional e Coordenador da UTRESP no Niassa
Agências Financeiras (AFs) Niassa	Estrella Ramil	Coordenadora Intermón
AFs Niassa	Rob Pattersson	Coordenador Ireland Aid
AFs Niassa	Camilla Salomonsson	Asdi – PROANI
Direcção Provincial de Educação (DPE) no Niassa	Gilda Mahumane	Directora Provincial de Educação
Gabinete Distrital de Educação (s) Província de Maputo	Mário Bombe	Director
Escola Secundária de Machava Sede, Província de Maputo	Rodrigues Xavier	Director
MINED	Zefanias Muhate	Secretário Permanente
MINED	Virgílio Juvane	Director Nacional de Planificação
MINED Finanças	António Chambal	Director Nacional de Administração e
MINED	Pedro Baltazar Biché	Director Nacional de Recursos Humanos e Chefe do Grupo de Trabalho para Reforço Institucional (GTRI)
MINED	Staffan Lundqvist	Assessor de Gestão
MINED	Mafalda Duarte	Secretária Executiva Assistente do PEE, Assessora do Banco Mundial do MINED
MINED	Ismael Cassamo Nheze	Director Nacional de Recursos Pedagógicos e Chefe de Equipa do Programa de Modernização e Reestruturação
NÍVEL/ORGANIZAÇÃO	Nome	Título/Função
MINED	Moisés Matavel	Chefe de Gabinete do Ministro

MINED	Manuel Lobo	Assessor do Ministro, EFA/FTI
MINED	Manuel Rego	Assessor do Ministro, Carta Escolar, Membro da Equipa de Modernização e Reestruturação
MINED	Kauxique Maganlal	Chefe do Departamento de Informática
MINED	André Utui	Chefe do Departamento de Planificação
MINED	Fernando Rachide	Chefe do Departamento de Formação em Serviço
MINED	Florência Moiane	Secretária Executiva do Director Nacional de Planificação
MINED	Zaida Baúle	Técnica no Departamento de Cooperação Internacional
MINED	Cremildo Binana	Chefe do Departamento de Cooperação Internacional
MINED		Contabilista dos fundos da Asdi, Direcção Nacional de Administração e Finanças
MINED	Joaquim Matavele	INDE, Membro do GTRI
Ministério do Plano e Finanças (MPF)	Carlos Jessen	Director UTRAFE
MPF	José Sulemaine	Director Nacional do Plano e Orçamento
MPF	Domingos Lambo	Vice Director Nacional do Plano e Orçamento, planificação local
UTRESP	José Macuane	Consultor UTRESP
AFs	Grupo Central das AFs – encontro conjunto	Países Baixos, Alemanha, Irlanda, Canadá, Dinamarca, Finlândia, Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, DfID, UE, Suécia
AFs	Magnus Lindell	Conselheiro da Cooperação para o Desenvolvimento, Embaixada da Suécia
AFs	Karin Sverkén	Oficial de Programa, Embaixada da Suécia e Membro do Grupo de Trabalho para Reforço Institucional
AFs	Agneta Lind	Assessora da Educação Regional, Asdi
AFs	Scott Simons	Coordenador dos Doadores, PROAGRI
Asdi	Helena Reuterswärd	Oficial de Programa, Departamento da Educação, Asdi, Estocolmo
Asdi	Karin-Anette Andersson	Oficial de País, Departamento de África, Asdi, Estocolmo
Consultores	Ritva Alberts	Consultora, ministra cursos de Reforço Institucional
Consultores	Ibraimo Ibraimo	Sócio gerente, Ernst & Young
Consultores	Clara Silva	Ernst & Young

Anexo 3

RCI MINED Matriz de avaliação

Área de resultados	Resultados previstos	Resultados alcançados	Comentários
1. Desenvolvimento organizacional e melhoria da gestão e da liderança	1.1 Assessor de Gestão contratado;	1.1 Assessor de Gestão (AG) contratado;	1.1 O AG (consultor) começou os seus serviços um ano após o início do programa, o contrato do AG foi sucessivamente prolongado até Junho de 2003;
	1.2 Seminários de gestão para o executivo do MINED;	1.2 Parcialmente alcançado. Em Março de 2002 foi organizado um seminário de 2 dias, ao qual compareceu o Ministro, o Vice-Ministro e o Secretário Permanente, seminários planeados para 2000 e 2001 tinham sido sucessivamente adiados;	
	1.3 Seminários de Gestão e Liderança para todos os directores nacionais e provinciais realizados: 10 seminários a nível nacional e 11 seminários a nível provincial;	1.3 Um total de 32 seminários realizados;	1.3 O número total de directores formados não está disponível a partir dos relatórios de 2001 e 2002. Durante 2000 foi formado um total de 40 directores no decurso dos 40 seminários realizados nesse ano;
	1.4 Organigramas para todas as direcções no MINED elaborados;	1.4 Não alcançado;	
	1.5 Descrições de Atribuições para todos os quadros do MINED elaboradas;	1.5 Não alcançado;	1.5 Um total de 10 seminários a nível nacional e outras actividades e produtos relacionados (por ex. TR, procedimentos e formulários, etc.) foram realizados e apresentados na preparação da elaboração das Descrições de Atribuições;
	1.6 Perfis de Competência para todos os cargos-chave elaborados;	1.6 Não alcançado;	1.6 Porém os membros do GT RI foram formados por um consultor do Banco Mundial para realizar a actividade;
	1.7 Análise da capacidade e competência de cada direcção do MINED em relação ao alvo previsto concluída;	1.7 Não alcançado;	1.7 O Grupo de Trabalho para Reforço Institucional foi iniciado na metodologia por um consultor do Banco Mundial em 1999 e foram feitos outros preparativos para iniciar a actividade durante 2000, mas não houve nenhuma resposta dos directores nacionais em questão.
	1.8 Um primeiro Plano do MINED para melhorar a sua capacidade concluído;	1.8 Não alcançado;	1.9 Estima-se que os números de directores escolares formados representem 50% do número
	1.9 Seminários de gestão para todos os directores de distrito, incluindo estruturas organizacionais e Descrições	1.9 Parcialmente alcançado;	

	de Atribuições redigidas; 1.10 Um programa para a formação de Directores Escolares desenvolvido e implementado.	1.10 11.000 Manuais de Formação para cada módulo produzidos; uma série de cursos de formação descentralizada empreendida; aproximadamente um total de 4.000 directores escolares formados; produção de um Manual para Directores Escolares iniciado com financiamento da DANIDA. Todas as províncias têm uma equipa de formadores	total de 8.000 directores escolares existentes no país (dados para todos os anos reportados não estão disponíveis).
2. Desenvolvimento do sistema de planeamento e monitoria	2.1 O PEE circulado e discutido em seminários e encontros; 2.2 Um Programa de Actividades para o MINED, com base no PEE e em recursos disponíveis, preparado; 2.3 Uma equipa de profissionais qualificados do MINED para conduzir seminários regionais de planeamento estabelecida; 2.4 O sistema de comunicação interna do MINED melhorado; 2.5 O estudo existente da Carta Escolar actualizado e princípios na Carta Escolar estabelecidos; 2.6 Carta Escolar em províncias-piloto realizada; 2.7 Uma equipa nacional e provincial para implementar o programa da Carta Escolar estabelecida; 2.8 Carta Escolar em todo o país realizada; 2.9 Dados básicos do estatuto actual de inspecção e monitorização fornecidos; 2.10 Um primeiro curso de formação em serviço em inspecção e monitoria para todas as províncias, todos os distritos e directores	2.1 Parcialmente alcançado; 2.2 Um Programa de Actividades para o MINED, com base no PEE e em recursos disponíveis, preparado anualmente; 2.3 Uma equipa de profissionais qualificados do MINED para conduzir seminários regionais de planeamento foi estabelecida; 2.4 O sistema de comunicação interna do MINED foi melhorado; 2.5 Alcançado; 2.6 Carta Escolar realizada em duas províncias, Inhambane e Cabo Delgado; 2.7 Uma equipa nacional para implementar o programa da Carta Escolar foi estabelecida; 2.8 Não alcançado; 2.9 Alcançado; 2.10 Não alcançado;	2.1 O PEE não foi suficientemente utilizado a nível provincial e é completamente desconhecido a nível distrital; 2.7 As equipas provinciais ainda não foram estabelecidas;

	escolares realizado; 2.11 Princípios de inspecções e monitoria estabelecidos; 2.12 Programas de formação formulados e primeiros cursos iniciados em Nampula, Manica e Maputo; 2.13 Os papéis de inspecções e dos inspectores definidos; 2.14 Inspectores a todos os níveis formados; 2.15 Resultados de inspecções realizadas a nível nacional processados para uso em planeamento educacional; 2.16 Um Secretariado Executivo PEE estabelecido e a funcionar e responsável, com assistência do AG, pela gestão e supervisão de recursos, administração e monitoria do PEE; 2.17 Um banco de dados criado, que permite a monitoria de progressos e problemas em projectos; 2.18 O Secretariado Executivo e o Grupo de Trabalho numa posição para preparar, negociar e gerir um programa de propostas e concursos/aquisições; 2.19 O MINED assumiu um papel principal na cooperação com os doadores.	2.11 Princípios de inspecções e monitoria foram estabelecidos; 2.12 1 Curso de formação realizado; 2.13 Não alcançado; 2.14 Parcialmente alcançado; 2.15 Não alcançado; 2.16 Não alcançado; 2.17 Não alcançado; Um curso em Gestão de Projectos foi empreendido durante 2002. Para além desta actividade nada mais foi feito e alcançado nesta área inicialmente importante; 2.18 Parcialmente alcançado, relativamente ao Grupo de Trabalho; 2.19 Parcialmente alcançado.	2.16 Um Secretário Executivo do PEE foi formalmente nomeado desde 1999 mas as suas funções têm sido dúbias, ele não foi definido como contraparte do AG conforme definido no programa RCI.
3. Melhoria do sistema de gestão financeira	3.1 Um sistema para Planeamento e Orçamentação para o MINED introduzido; 3.2 Um sistema para Planeamento e Orçamentação para o MINED introduzido também nas províncias e nos distritos;	3.1 Não alcançado; 3.2 Não alcançado;	3.1 e 3.2 Ao abrigo destes objectivos deveria ser estabelecido um Sistema de Informação para a Gestão Financeira (SIGF) para o MINED e as províncias. Era para ser financiado pelo DFID britânico. Muitas actividades preparatórias importantes

	3.3 Descentralização e delegação de tarefas na área financeira introduzidas em províncias, distritos e escolas. 3.4 Uma série de Assistências Técnicas fornecida, quer a curto quer a longo prazo, a nível nacional e provincial, incluindo o contrato do assessor provincial em gestão financeira para cada província; 3.5 Formação básica em gestão financeira e contabilidade pública ministrada a todos os quadros na área financeira a nível nacional, provincial e distrital.	3.3 Parcialmente alcançado; 3.4 Não alcançado; 3.5 Uma série de cursos de formação ministrada. Os cursos cobriram áreas financeiras relevantes, tais como Aquisições/ Concursos e Contabilidade Pública Básica.	foram realizadas, mas o DFID informou o MINED em Abril de 2002 que já não ia apoiar a actividade; 3.3 Algumas tarefas na área financeira foram descentralizadas para províncias e distritos assim como para alguns níveis de escolas (Escola Primária 2, Secundária e Escolas Técnicas); 3.4. Uma série de actividades preparatórias foi concluída, incluindo a aprovação dos TR para a AT. Também a Asdi aceitou suportar os salários dos assessores provinciais. No entanto, a Direcção de Administração e Finanças (DAF) não reagiu. 3.5 O número total de quadros formados não estava disponível a partir dos relatórios anuais. Porém, estimou-se que um total de 500 quadros beneficiou do curso de formação.
4 Melhoria da gestão e administração dos Recursos Humanos	4.1 Um sistema informático para administração de quadros instalado na DRH no MINED e a funcionar satisfatoriamente; 4.2 O mesmo sistema instalado e a funcionar nas províncias; 4.3 Responsabilidade e autoridade transferidas para as províncias; 4.4 Rotinas de acompanhamento e monitoria das províncias pela DRH estabelecidas e a funcionar; 4.5 Trabalho com vista à delegação de tarefas de	4.1 Parcialmente alcançado. O MINED ainda não o começou a explorar suficientemente toda a capacidade e as possibilidades que o sistema pode fornecer; 4.2 Parcialmente alcançado, o sistema foi instalado, mas apenas parcialmente, em duas províncias (Manica e Cidade de Maputo); 4.3 Parcialmente alcançado. Algumas áreas importantes, tais como o recrutamento de quadros e professores são iniciadas em províncias, distritos e escolas; 4.4 Parcialmente alcançado; 4.5 Parcialmente alcançado;	

	administração para distritos iniciado; 4.6 Uma estratégia no sentido de melhorar o fluxo de informações no MINED elaborada e a ser implementada; 4.7 A avaliação de capacidade e competência concluída; 4.8 Uma política e estratégia de Gestão dos Recursos Humanos desenvolvidas e aprovadas pelo MINED; 4.9 25 quadros do MINED completaram os estudos na Universidade Pedagógica em Planeamento e Gestão Educacional; 4.10 2 quadros do MINED completaram um doutoramento em Gestão Educacional em França; 4.11 Um programa de estudos no estrangeiro preparado e implementado.	4.6 Parcialmente alcançado; O MINED tinha estado a conduzir um seminário anual para quadros centrais e provinciais dos Recursos Humanos. 4.7 Não alcançado; 4.8 Não alcançado; 4.9 25 quadros do MINED completaram os estudos na Universidade Pedagógica em Planeamento e Gestão Educacional; 4.10 2 quadros do MINED completaram um doutoramento em Gestão Educacional em França; 4.11 Um número de quadros do MINED beneficiou de cursos de formação no estrangeiro: 7: Gestão de Recursos Humanos (Turim, Itália e CEPPA-ISBO); 4: Desenvolvimento da Gestão (ESAMI, Suazilândia); 4: Informática (África do Sul); 2: Livros e outros Materiais Didáticos (Instituto de Educação, França); 2: Sistema de Informação para a Gestão Educacional (Instituto de Educação, França); 2: Planeando com Sucesso Projectos e Programas de Educação (Instituto de Educação, França); 2: Curso Avançado de Inspeção e Supervisão Educacional (Instituto de Educação, França); 23: Língua Inglesa (África do Sul e Inglaterra).	4.8 Concebidos para serem empreendidos por uma Assistência Técnica de três meses, os TR correspondentes estavam prontos desde 2001, mas não se tomou nenhuma decisão de iniciar o processo de concurso.
5 Desenvolvimento de uma função de Relações Públicas	5.1 Um Sector de Relações Públicas estabelecido no MINED;	5.1 Um Sector de Relações Públicas estabelecido no MINED desde 1999.	

6 Melhoria da Qualidade do Ensino	6.1 Quadros do MINED a nível nacional e provincial formados na metodologia de avaliação escolar e análise de resultados escolares; 6.2 Professores de Instituições de formação formados em metodologia do ensino; 6.3 Directores e directores assistentes de instituições de formação de professores formados em Administração escolar, Planeamento Escolar e em outras áreas relevantes relacionadas com a sua actividade; 6.4 Instituições institucionais de formação de professores aperfeiçoadas em equipamento e outras necessidades de trabalho.	6.1 Um curso de formação ministrado com financiamento do Banco Mundial; 6.2 Parcialmente alcançado. Um total de 32 professores formados durante 2002; 6.3 Parcialmente alcançado.	6.1 Dados sobre o número de quadros formados não estão disponíveis a partir dos relatórios anuais; 6.2 Objectivos com vista à melhoria da qualidade do ensino foram introduzidos no RCI pela primeira vez em 2002 depois de o MINED e o Banco Mundial terem acordado em reduzir de forma considerável o orçamento do BM para Qualidade do Ensino e em vez disso usar os fundos para efeitos de construção de escolas
--	--	--	--

Anexo 4

Resumo financeiro

		1999		2000		2001		2002		Total	
Todos os números em USD		Orçamento	Efectivo	Orçamento	Efectivo	Orçamento	Efectivo	Orçamento	Efectivo	Orçamento	Efectivo
Objectivo											
1.	Desenvolvimento Organizacional	146750	97375	360 000	109 700	480 000	573 500	672 000	444 600	1 658 750	1 225 175
2.	Desenvolvimento de Sistemas de Planeamento e Controlo	140000	111375	228 000		140 000	36 100	130 000	38 600	638 000	186 075
3.	Fortalecimento da Gestão e Coordenação de Projectos	0		10 000		15 000	0	0	0	25 000	0
4.	Desenvolvimento de Sistemas de Gestão Financeira	0		389 000		535 000	145 000	960 000	993 700	1 884 000	1 138 700
5.	Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos	56250		36 000	63 700	340 000	614 300	325 000	406 500	757 250	1 084 500
6.	Formação de Professores							183 000	46 600	183 000	46 600
	Vários				327 760		13 800		24 400		365 960
TOTAL		343 000	208 750	1 023 000	501 160	1 510 000	1 382 700	2 270 000	1 954 400	5 146 000	4 047 010

		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas	
		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas		Nº de Actividades Orçamentadas	
1.	Desenvolvimento Organizacional	10	4 (48%)	8	2 (17%)	3	2 (57%)	3	0 (0%)	3	1 (15%)
2.	Desenvolvimento de Sistemas de Planeamento e Controlo										
3.	Fortalecimento da Gestão e Coordenação de Projectos	1	1 (100%)	1	0	2	3	2	0 (0%)	2	0 (0%)
4.	Desenvolvimento de Sistemas de Gestão Financeira	2	2 (100%)	2	4	2	4	2	0 (0%)	2	0 (0%)
5.	Desenvolvimento e Gestão de Recursos Humanos	2	2 (26%)	1	0 (0%)						
6.	Formação de Professores										
USD : Taxa de Câmbio SEK		10	10	10	10	10	10	10	10	10	10

Anexo 5

A análise dos pontos fortes e fracos pelo GTDI

Resultados de um exercício em Maputo a 29 de Abril de 2003.

Grupo 1

Pontos Fortes

- 1) Existência de Cursos em planeamento, Recursos Humanos e finanças;
- 2) Identificação dessas áreas como necessidades para formação;
- 3) Facilidade de utilização dos fundos da Asdi;
- 4) Existência de encontros regulares do Grupo de Trabalho para Reforço Institucional;
- 5) A existência de planos de trabalho claros e orçamentados.

Pontos Fracos

- 1) A contribuição financeira dos parceiros não foi total;
- 2) Falta de cumprimento de actividades do plano;
- 3) Dificuldades de comunicação com as direcções nacionais não representadas no GT pelo director;
- 4) Falta de um sistema de monitoria;
- 5) Dificuldades no controlo da implementação.

Grupo 2

Pontos fortes

- 1) Identificação dos problemas do sector;
- 2) As actividades decorrem de forma continuada devido à flexibilidade do desembolso de fundos;
- 3) Permitem definir acções de forma mais abrangente geograficamente.

Pontos fracos

- 1) Fraca coordenação entre a liderança do programa e o grupo alvo;
- 2) Falta de acompanhamento e avaliação das acções de formação;
- 3) Falta de compromisso entre o plano e a execução;
- 4) Fraca disseminação do programa.

Sumário dos dois grupos:

Pontos fortes

- 1) Identificação dos problemas do sector de forma mais abrangente e definição correspondente de acções através de planos de trabalhos claros com o respectivo orçamento, incluindo as necessidades para formação;
- 2) Condição para a implementação continuada das actividades previstas pela disponibilidade e facilidades de utilização dos fundos da Asdi.

- 3) Cursos em planeamento, Recursos Humanos e gestão financeira;
- 4) Existência de encontros regulares do grupo de trabalho.

Pontos fracos

- 1) Fraca liderança e coordenação entre as acções do programa e os respectivos grupos alvos;
- 2) Falta de acompanhamento (monitoria) e avaliação sistemática do programa;
- 3) Inexistência de um compromisso quanto à implementação das actividades planeadas;
- 4) Não recepção de todas as contribuições previstas devido aos doadores que não honraram os seus compromissos;
- 5) Dificuldades de comunicação e articulação entre o grupo de trabalho e as Direcções não representadas no grupo a nível de Director.

Anexo 6

Comparação de Resultados face a Resultados Previstos nos Termos de Referência do AG

Resultado Previsto	Empreendimento
Foram realizadas as principais actividades ao abrigo do actual RCI	Cumprimento parcial: Foram realizados grandes números de acções de formação. Porém, acções significativas, tais como o estabelecimento de uma base de dados do Projecto, a implementação total da base de dados de RH a nível nacional e provincial e a introdução de descrições de trabalho não foram implementadas.
Os sistemas de planeamento e monitoria do MINED foram aperfeiçoados	Tónica muito maior na elaboração de planos de trabalho pormenorizados e orçados a todos os níveis no sistema com um melhor alinhamento entre os calendários de planeamento e orçamentação. O programa apoiou a implementação bem sucedida da carta escolar em 2 províncias e tenciona-se alargar o programa às 8 províncias restantes. É necessário ministrar formação quer na actualização da execução quer no uso das informações para processos de planeamento. No entanto, a maior parte do planeamento assume a forma de trabalho pormenorizado em vez de planos com base em resultados estrategicamente focados. Também são excessivamente longos e impossíveis de consolidar de forma coerente a nível nacional. Ligações globais entre o PARPA, o PEE, o CFMP e o planeamento anual continuam a ser vagas ou inexistentes. O CFMP continua a ser fraco, embora isto seja em parte o resultado de uma direcção débil do Ministério do Plano e Finanças. Têm-se operado poucos progressos no desenvolvimento de sistemas de monitoria ou na adaptação ou análise dos dados do censo anual. O censo anual em si continua a funcionar bem e está correntemente a ser aperfeiçoado para uma linguagem 4G com a ajuda de um técnico profissional júnior da Suécia. No entanto, o Ministério carece de uma abordagem estratégica à monitoria e não consegue priorizar a sua actividade-chave. Essencialmente prepara-se para as RAR uma semana antes.
A competência geral de gestão foi melhorada e foram incluídos mais quadros jovens de ambos os sexos no processo de desenvolvimento	Foi ministrada formação a gestores do Ministério a nível nacional e provincial em liderança e competência geral de gestão num programa de duas semanas. Isto melhorou provavelmente a sensibilização para métodos modernos de gestão, mas tem sido impossível estimar o seu impacto prático, visto que não se estabeleceram indicadores, pontos de referência e alvos e não se tentou empreender nenhuma formação de acompanhamento ou avaliação.
A competência e a capacidade permitiram ao Ministério delegar grande parte da responsabilidade pelas finanças e administração dos quadros pelo menos	Números substanciais de quadros do MINED foram formados em contabilidade pública e a competência global dos quadros aumentou. Para além da formação, também foram colocados números significativos de guarda-livros formados em Cuba. Mais uma vez é impossível estabelecer o impacto directo, visto que não se estabeleceram pontos de referência ou alvos, por exemplo rapidez no despacho de balancetes pelo MPF.

	O Grupo de Trabalho de Gestão Financeira é um dos grupos mais activos e o Comité de Gestão Financeira também passou a ser operativo com a introdução do FASE. No entanto, presentemente existe uma delegação muito limitada da gestão dos fundos nas sedes nacionais e para o nível provincial, e assistência técnica substancial para apoiar a gestão financeira a nível provincial ainda não foi utilizada.
Desenvolveu-se um Programa de Desenvolvimento dos Recursos Humanos e têm-se realizado as primeiras iniciativas ao abrigo deste Programa pelo menos; o programa tem um perfil relativamente ao género	Realizou-se um grande número de eventos sobre RH, incluindo seminários anuais para os oficiais dos RH do MINED. No entanto, o desenvolvimento dos RH não está arraigado numa estratégia institucional ou num documento de políticas de RH, e as diversas acções de formação não podem ser categorizadas como um programa que corresponda a competências identificadas. Embora exista um grupo de trabalho de questões de género e este se reúna, tem pouco impacto positivo a nível nacional. A maior parte das iniciativas positivas sobre o género foram tomadas a nível provincial (por exemplo, no Niassa foram nomeadas 4 directoras distritais no último ano por ordem do Director Provincial).
Foi estabelecida uma função de Relações Públicas e esta encontra-se em funcionamento	Este objectivo foi retirado pouco depois do lançamento do programa. Ainda há muito trabalho a fazer em termos de melhorar o fluxo de informações para partes interessadas externas e em particular o papel do Departamento de Cooperação Internacional na gestão da relação entre os doadores, as ONGs e o Ministério.
O sistema de comunicações internas do MINED foi aperfeiçoado e a cultura de informação melhorada	A rede de comunicações interna da sede do MINED foi substancialmente aperfeiçoada em 2001 /02. 600 extensões telefónicas e 600 ligações de computador fornecidas ao abrigo de especificações desenvolvidas por uma iniciativa financiada pelo DFID e incentivada pelo AG. Existe um sistema de intranet a funcionar e mais quadros estão a usar pelo menos <i>back-up</i>. Também se aperfeiçoou a rede de informática em três províncias No entanto, a maioria dos quadros faz um uso limitado da nova tecnologia. Há poucos utilizadores activos da Intranet apesar das dificuldades físicas, e poucas bases de dados organizadas ou rotinas de <i>back-up</i> no servidor.
Foi elaborada uma nova programação do futuro desenvolvimento de competência e capacidades no sistema educativo moçambicano e iniciadas componentes complementares	O AG trabalhou com o GTRI para desenvolver programas de trabalho anuais numa base rotativa. Também trabalhou com um número substancial de tarefas relacionadas e apoiou vigorosamente o trabalho do Conselho Técnico e do Grupo de Trabalho. No entanto, o AG e o programa RCI não parecem ter desenvolvido capacidades suficientes para identificar sistematicamente necessidades de formação, desenvolver um programa coerente de formação anual com base em competências ou uma estratégia de desenvolvimento institucional.

Anexo 7

Indicadores-Chave do Desempenho (ICD)

Seguem-se ICDs sugeridos para o processo de monitoria anual. Já se poderá estar a recolher uma série de ICDs através da base de dados do censo anual. Seria necessário um desenvolvimento adicional dos indicadores na forma de uma Nota técnica (delineando a medida precisa a utilizar e a fonte de informações para esta medição).

Financeiro

Indicador Recomendado	Objectivo
% do Pacote do Orçamento Geral e Principais Componentes, das quais Orçamento do Estado / Fundos do FASE / Crédito do Banco Mundial gastos a nível central	Estabelecer mudanças no saldo dos gastos ao nível operacional face ao nível (de apoio) central
% do orçamento geral e componentes deste (descritas acima) afectadas em dinheiro a a) distritos e b) escolas	Conforme acima, com ênfase em 'dinheiro para afectar' a nível de escolas
% do orçamento geral e componentes deste afectadas como recursos (dinheiro ou materiais) a escolas	Conforme acima, com ênfase nos gastos operacionais directos a nível de escolas
% do orçamento geral e componentes deste afectadas para comprar equipamento e materiais de ensino	Montante de gastos recorrentes não-salariais em materiais didácticos
% do Orçamento Geral do Estado gasta em salários de professores e do pessoal administrativo	Saldo entre a percentagem salarial e não-salarial do orçamento corrente
% de nomes-fantasma na folha de pagamentos determinada através de auditoria anual da folha de pagamentos	Amplitude da fraude e má gestão
Tempo médio despendido para a execução de balancetes das DPEs pelas DPPFs a nível provincial	Eficiência da elaboração de relatórios financeiros pelas DPEs
Uso de custo unitário equitativo transparente com base em critérios para afectar fundos do Orçamento do Estado e do FASE a nível provincial, e do nível provincial para distritos e escolas	Equidade e eficiência da planificação orçamental pelo MINED
Desenvolvimento e implementação de um formato-padrão conciso para um plano anual provincial e institucional	Conforme acima
Desenvolvimento de um CFMP rolante com base no PEE, e modelo orçamental	Eficácia do planeamento orçamental a longo prazo

Construção

Indicador Recomendado	Objectivo
Comparadores Provinciais de Custos para concepção escolar padrão	Eficiência em termos de custo de construção e detecção de possíveis irregularidades na aquisição a nível regional
Comparadores Provinciais de Custos para concepção escolar não-padrão, com base nos custos da sala de aula	Conforme acima, demonstrando o impacto do custo do apoio comunitário
Comparações Internacionais de Custos	Conforme acima usando indicadores da África subsariana

Recursos Humanos e Género

Indicador Recomendado	Objectivo
A nível provincial, tempo de duração médio entre a candidatura dos professores para promoção e a decisão do MINED	Eficiência da função de RH do MINED a nível provincial
Tempo de duração médio e máximo entre a apresentação do MINED do pedido aprovado de candidatura para promoção ao MPF e ao Tribunal Administrativo e a entrada em vigor da promoção	Eficiência do MPF / Tribunal Administrativo em apoiar o serviço de educação
Tempo de duração médio e máximo que o Tribunal Administrativo leva para registar contratos anuais de professores	Conforme acima
% de professores qualificados (contrato permanente) a professores não-qualificados a nível provincial e distrital	Eficácia em aumentar o número global de professores qualificados face ao aumento das inscrições
% de directores escolares formados (substantivamente) em gestão, por exemplo nos módulos correntes	Eficácia actual da formação em gestão escolar
Cobertura (em termos de instalação provincial) e qualidade (em termos de contributo validado de registos de pessoal) da base de dados de RH	Avaliação do uso da base de dados em RH como ferramenta de gestão
% dos directores a nível nacional, provincial, distrital e escolar que são mulheres	Medida de igualdade de géneros
% das professoras qualificadas do total de professores qualificados a todos os níveis e em geral	Atracção e retenção de professoras no quadro docente
% dos professores com menos de 40 anos que falecem em serviço	Eficácia da prevenção do HIV/SIDA e de outras doenças mortais

Qualidade e Acesso ao Ensino

Indicador Recomendado	Objectivo
Taxas Brutas e Líquidas de Inscrição a níveis diversos por província e distrito	Medidas-padrão de 'acesso' internacionais
% de repetência no 2º grau e de transição no 5º, 7º e 10º graus por província e distrito	Medida-chave de 'qualidade' com transição automática
Resultados dos exames no 5º, 7º, 10º e 12º graus por província e distrito	Conforme acima
% dos alunos rurais na EP2 por província, que começam na ESG 1 e ESG 2	Acesso-chave e medida relacionada com a pobreza

Anexo 8

Elementos de um Enquadramento Institucional

Fase	Marcos-Chave	Actividades
Fase 1 Desenvolvendo Sistemas e Transparência	- Produção de uma apresentação curta mas abrangente do CFMP - Produção do Orçamento Interno Anual com alvos-chave de desempenho - Produção de um Relatório Anual contendo finanças e desempenho - Descrições de Atribuições para todos os quadros seniores - Encontros regulares do Conselho Técnico com as devidas agendas e actas - Disseminação de decisões-chave aos quadros - Secretariado Executivo e Equipa do Programa de Modernização a funcionar devidamente	- Em ligação com a produção do MOF de um formato-padrão - Desenvolvimento de um formato orçamental consolidado - Desenvolvimento de um Formato para o Relatório Anual; identificação de indicadores-chave de desempenho - Revisão dos deveres actuais do gestor sénior incluindo a redistribuição necessária para o Programa de Modernização - Facilitação de encontros regulares, com os grupos de trabalho a actuar como sub-comissões - Revisão da Política e da Estratégia de Comunicações dos quadros - Recrutamento e redistribuição de quadros, atribuição de poderes formal pelo Ministro / SP; Formação em Gestão da Mudança
Fase 2 Desenvolvendo um Ministério orientado para políticas	- Sede do Ministério Central reduzida com funções de prestação de serviços transferidas para as províncias ou agências autónomas - Estrutura revista do departamento central com incidência na promoção de resultados educacionais - Responsabilidades individuais do responsável pelo orçamento a nível central e provincial - Criação de um serviço eficaz de inspecção escolar e auditoria interna independente - Formação de um Conselho Independente do Ministério para receber relatórios - Plano Estratégico e CFMP actualizado anualmente numa base contínua - Descrições de Atribuições para todos os quadros	- Revisão das propostas do Programa de Modernização e implementação gradual da proposta revista - Desenvolvimento de uma estratégia eficaz de gestão da mudança para todos os níveis - Adaptar estas funções ao tamanho certo; Formação; Reforço de poderes através de regulamentos, finanças adequadas e relatórios independentes - Mais Formação e Desenvolvimento de uma função de Planeamento e Monitoria - Formação para gestores seniores em redacção de descrições de atribuições

Fase 3 Descentralização da gestão	- Distribuição clara de responsabilidades entre províncias, distritos e instituições, sendo todos os aspectos de prestação de serviços responsabilidade do nível provincial - Acordos do Desempenho de Serviços entre as províncias e o centro - Distribuição equitativa do orçamento total (Estado + doadores) para as províncias, com ênfase na redução dos recursos para o nível escolar/de instituição - Criação de um serviço eficaz de inspecção e auditoria provincial - Estatuto equivalente a Director Provincial para os Directores funcionais no Ministério e criação de uma Equipa de Gestão Sénior mais vasta - Postos de Gestão Sénior preenchidos em concorrência - Avaliação do Desempenho para quadros seniores - Planos provinciais de médio prazo contínuos, agregados a um plano nacional em vigor - Uso eficaz da base de dados dos DH	- Mais trabalho de concepção na distribuição de responsabilidades - Grande remodelação e equipamento dos gabinetes distritais incluindo operar com o MOF em instalações bancárias - Apoio à concepção e implementação de financiamento por fórmulas e monitoria eficaz das finanças locais - Apoio para construir infra-estruturas provinciais, incluindo orçamento adequado e níveis de pagamento competitivos - Apoio a todos os aspectos abaixo
---	---	--

Recent Sida Evaluations

- 03/32** **Fundación de Periodistas para el Desarrollo de Guatemala (FUPEDS): Formación de periodistas para el desarrollo**
Jocke Nyberg, Violeta Contreras
Department for Democracy and Social Development
- 03/33** **Baltic Agricultural Run-Off Action Programme 1998–2002: Siauliai, Matsalu-Haapsalu and Väinameri Projects**
Tomas Hertzman, Dan Vadjnal, Valts Vilnitis
Department for Central and Eastern Europe
- 03/34** **Office of the Status of Disabled Persons, OSDP South Africa: Impacts of its Activities**
Safoora Sadek, Peter Winai
Department for Democracy and Social Development
- 03/35** **Sida's Support to the Univeristy Eduardo Mondlane, Mozambique**
Tom Alberts, Berhanu Abegaz, Peter Coughlin, Gunnar Jehrlander, Else Skjønberg, David Wield with the collab. Salomão Manhiça
Department for Research Co-operation
- 03/36** **Enterprise Development Programmes in Tanzania and Zambia**
Kim Forss, Mikael Lundström, Oliver Saasa, Fortunata Temu
Department for Infrastructure and Economic Co-operation
- 03/37** **IOM Regional Counter-Trafficking Programme in the Western Balkans**
Carolina Wennerholm, Eva Zillén
Department for Central and Eastern Europe
- 03/38** **The Swedish Helsinki Committee Programme in the Western Balkans, 1999–2003**
Lars Weiss
Department for Central and Eastern Europe
- 03/39** **Sida's Program Twinning Cooperation between Municipalities in Sweden and in Countries of the South**
Bo Andréasson, Lennart Königson
Department for Central and Eastern Europe
- 03/40** **Project on Reviving and Constructing Small Water Harvesting Systems in Rajasthan**
Pankaj Kumar, B M Kandpa
Department for Asia
- 03/41** **Sida-funded Projects through UNICEF – Bolivia, 1989–2002**
Tom Dahl-Østergaard, David Moore, Paola Roza
Department for Latin America
- 04/01** **Sida's Support to Regional Development Plans in Lithuania, Part II**
Dan Hjalmarsson, Carl Fredriksson
Department for Europe
- 04/02** **Private Sector Development Support in Action: Sida's Approach, Working Methods and Portfolio in Russia and Ukraine**
Carl Fredriksson, Dag Hjalmarsson, Paul Dixelius
Department for Evaluation and Internal Audit

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
S-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>