

X. Monitoria e Avaliação

1. Introdução

613. O objectivo da Monitoria e Avaliação é de criar condições para que o Governo mantenha a consistência na implementação dos objectivos e acções previstas no PARPA. O fluxo de informações gerado pelo sistema de Monitoria e Avaliação permite a tomada de decisões informadas sobre eventuais mudanças nos programas de redução da pobreza caso se mostrem oportunas, e identificar e capitalizar as iniciativas que de acordo com as informações geradas pelo sistema mostram desempenhos encorajadores passíveis de multiplicar.

614. A Monitoria e Avaliação é também um mecanismo de manter informado, para além do Governo, os outros intervenientes na luta para redução da pobreza, nomeadamente as organizações da Sociedade Civil, a Assembleia da República e os parceiros de cooperação, no que diz respeito aos progressos alcançados na implementação do PARPA, assim como as dificuldades enfrentadas.

615. Em suma, é um mecanismo para controlar a eficácia e eficiência, para apreciar o impacto, para determinar o peso das políticas públicas na redução da pobreza nas diferentes categorias sociais e para captar e analisar as mudanças, formas e tipos de pobreza, incluindo o desenvolvimento das desigualdades.

616. Sendo parte integrante do ciclo da planificação a Monitoria e Avaliação cria capacidade de prestação de contas para racionalizar estratégias e acções para redução da pobreza. Constitui, portanto, um instrumento indispensável para fundar decisões políticas que permitem levar a cabo a implementação eficaz e eficiente do PARPA e os seus resultados através de um sistema de controlos pertinentes, e com ligações estreitas com a planificação. A Estratégia de Comunicação do PARPA II (2006-2009) irá definir de que modo as informações obtidas através do mecanismo de M&A serão divulgadas junto dos diversos intervenientes na luta para redução da pobreza e da população no geral.

617. Neste âmbito e após uma análise situacional ao actual sistema de Monitoria e Avaliação coloca-se a necessidade de ajustar alguns elementos da estratégia e o sistema de Monitoria e Avaliação do PARPA, identificando fraquezas na abordagem intersectorial, e dar respostas as novas realidades como a descentralização e a Monitoria e Avaliação participativa de forma a responder na integra as suas prerrogativas.

618. Importa referir que no que concerne a Monitoria e Avaliação participativa na vigência do PARPA I foi dado um grande salto em frente através da dinâmica despoletada pelos Observatórios da Pobreza a nível central e provincial que institucionalizaram a participação activa das organizações da Sociedade Civil na Monitoria e Avaliação do PARPA. Nos últimos dois anos assinalam-se também progressos significativos nas Análises da Pobreza, tendo-se produzido relatórios referentes a várias dimensões da pobreza, tais como os determinantes e perfis de

pobreza, o estágio das desigualdades e comparações entre os dois mais recentes Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF 1996-07 e IAF 2002-03).

619. Registaram-se concomitantemente melhorias na integração de indicadores do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD/PAF) no Plano Económico e Social, Orçamento do Estado e Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) usando a Metodologia do Processo Único fortalecendo cada vez mais neste âmbito, o Balanço do PES (BdPES). O PES e OE de 2004 são neste contexto uma boa representação da melhoria das ligações entre acções centrais, produto final e resultados a serem alcançados com vista à implementação do PARPA.

620. Com efeito, actualmente o BdPES, principal instrumento de Monitoria e Avaliação do Governo, é uma melhor reflexão da implementação do PES apesar de ainda precisar de fornecer mais informação analítica em relação a implementação das políticas públicas. No que concerne a parte da monitoria qualitativa, foi possível definir uma abordagem que visa a complementaridade com outros tipos de monitoria, nomeadamente a triangulação de informações de natureza quantitativas e qualitativas.

2. Desafios para a Monitoria e Avaliação

621. Foram Identificados os seguintes desafios para a estratégia e a organização e gestão do sistema de Monitoria e Avaliação do PARPA II, designadamente:

- a) Melhorar os instrumentos de Monitoria e Avaliação existentes (PES/BdPES) e implementar instrumentos ainda ausentes (ex: Relatório de Avaliação de Impacto – RAI);
- b) Fortalecer e clarificar ligações eficientes e eficazes entre níveis e entre tipos de Monitoria e Avaliação, e entre Monitoria e Avaliação e planificação, e fortalecer a capacidade analítica de relacionar causas e efeitos;
- c) Alinhar-se ao processo de descentralização e com as exigências participativas em volta dos Observatórios de Pobreza, nacional e provinciais, e das novas instituições participativas locais criadas ao abrigo da Lei dos Órgãos Locais;
- d) Estabelecer uma forma organizacional de Monitoria e Avaliação que garanta uma cooperação e um fluxo de informações eficazes. E neste âmbito, se torna crucial melhorar a coordenação intersectorial de modo a gerar-se em tempo oportuno dados desagregados e de alta qualidade para fins de planificação;
- e) Criar e desenvolver capacidades em volta de programas de capacitação que se enderece a todos os sectores e níveis de planificação e de Monitoria e Avaliação, e;
- f) Assegurar que os indicadores escolhidos para o sistema de Monitoria e Avaliação reflectem as prioridades do Governo, exprimidas nas políticas nacionais (Programa do Governo, PARPA, PES e planos sectoriais). Tais políticas devem determinar os indicadores nas matrizes operacionais e estratégica, que devem ser usados para os diferentes exercícios de Monitoria e Avaliação (BdPES, QAD, ODMs).

3. Princípios Fundamentais da Monitoria e Avaliação

622. A estratégia de Monitoria e Avaliação do PARPA II assenta sobre cinco princípios fundamentais:

- a) A *integração* consistente e adequada da monitoria do PARPA nos mecanismos já existentes de monitoria dos programas do Governo;
- b) A diferenciação entre por um lado, indicadores de *resultado*, que avaliam o alcance dos objectivos específicos definidos, e por outro lado, indicadores de *produto*, que medem o grau de cumprimento das actividades realizadas;
- c) A combinação da monitoria *quantitativa* e *qualitativa*, e as devidas implicações quanto às modalidades de recolha de informação e as parcerias institucionais para o efeito;
- d) A utilização da monitoria do PARPA como mecanismo de revisão contínua das metas e dos programas mantendo os objectivos estratégicos centrais, e;
- e) A abordagem *participativa* do processo de Monitoria e Avaliação, especialmente no concernente à recolha de informação até a base, ao consenso sobre o objecto a monitorar, e à análise e disseminação dos resultados para a população.

4. Mecanismos e Instrumentos de Monitoria e Avaliação

623. Este documento apresenta dois níveis de matrizes: (i) a “Matriz Estratégica” com uma selecção resumida de indicadores chaves para a Monitoria e Avaliação das prioridades e objectivos estratégicos do Governo (apresentada na sua totalidade no fim do documento), e; (ii) as Matrizes Operacionais, incluindo os objectivos, indicadores de Resultados e de Produto/Execução, acções e metas. A Matriz Estratégica é derivada das Matrizes Operacionais, e deverá ser usada em conjunção com estas.

624. Por forma a racionalizar o sistema de Monitoria e Avaliação o Governo integra a monitoria do PARPA nos mecanismos em vigor evitando a duplicação ou multiplicação de relatórios e sobrecarga das instituições envolvidas. Prossegue-se o objectivo de ter o PARPA II plenamente integrado no programa global de actividades do Executivo e dos vários sectores envolvidos.

625. Tal como no PARPA I a estratégia de monitoria mantém que as actividades e programas dos sectores no âmbito do PARPA II estejam reflectidos no *Plano Económico e Social*, cujo seu balanço anual constitui o instrumento de monitoria principal para todas as actividades do Governo. Todavia, são implementadas mudanças estruturais para a elaboração do PES/BdPES, de modo a tornar o PES um instrumento de planificação mais orientado para resultados e em simultâneo tornar o BdPES um instrumento mais eficaz de monitoria. Neste sentido, cria-se um “Quadro de Desempenho”, estruturado da seguinte forma:

Tabela 20: Quadro de Desempenho

Pilar	
Área	
Sub-Área	
Objectivo Estratégico	
Indicador de Impacto	

Objectivo Específico	Indicador de Resultados [fonte de verificação]	Base 2005	Meta 2009	Realizações (Acções)	Responsável	Indicador de Produto/Execução [fonte de verificação]	Base 2005	Meta 2006	Meta 2007	Meta 2008	Meta 2009
----------------------	---	-----------	-----------	----------------------	-------------	---	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

626. Este “Quadro de Desempenho” será a base para planificação a nível central e provincial facilitando o processo na priorização de actividades e seguimento dos principais indicadores. Os indicadores seleccionados na Matriz Estratégica providenciarão a base para o novo Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD/PAF) de modo a dar enfoque sobre os objectivos estratégicos e prioridades do Governo na Monitoria e Avaliação anual.

627. A relação entre a Matriz Estratégica e o “Quadro de Avaliação do Desempenho” utilizado pelos Parceiros de Apoio Programático ainda não foi finalizada. Contudo, prevê-se que o QAD/PAF seja constituído por um subgrupo dos indicadores na Matriz Estratégica. O QAD/PAF continuará a incluir, no máximo, 50 indicadores chave do Governo, distribuídos por Pilar e estabelecidas em discussão com os Parceiros de Apoio Programático.

628. No mesmo âmbito, a estratégia de Monitoria e Avaliação introduz uma nova tipologia de indicadores, nomeadamente indicadores de *resultados* e indicadores de *produtos* (ou de execução). Todos os sectores devem distinguir de forma imperativa e sistemática entre indicadores de *resultados* (*outcome*) e indicadores de *produtos* (*output*), constituindo estes os dois principais indicadores de Monitoria e Avaliação do PARPA (Tabela 20).

629. Os Indicadores de Resultados servem para avaliar a medida em que os objectivos definidos pelos sectores foram atingidos. Portanto, estes indicadores devem ser desenhados em função dos objectivos.

630. Os indicadores de Produtos (ou de execução) medem o grau de execução das acções que foram definidas pelos sectores para alcançar os respectivos objectivos sectoriais e que foram incluídas nas Matrizes de Estratégica.

631. No quadro do OE, a estratégia de Monitoria e Avaliação do PARPA II mantém o Relatório de Execução do Orçamento do Estado com as mesmas funções assumidas no PARPA I, ou seja a monitoria da afectação de recursos, quer ao nível da programação orçamental quer ao nível da execução orçamental, com realce das prioridades estabelecidas no PARPA e resumidas na sua Matriz Operacional.

632. No quadro da Avaliação, o PARPA II introduz uma nova abordagem em volta da triangulação de informação quantitativa (IAF, QUIBB e IDS) e informação gerada

a partir de estudos qualitativos (sociológicos e antropológicos), de análises da pobreza e de um novo instrumento: o *Relatório de Avaliação do Impacto* (RAI).

633. Propõe-se a produção de um RAI durante o ciclo de PARPA II, de preferência um ano antes da revisão seguinte do PARPA a ser submetido aos Observatórios da Pobreza Nacional e Provincial. O RAI não somente deverá ser o instrumento de cruzamento de todas as fontes e tipos de informações relevantes, mas será um documento analítico e explicativo em termos de abordar a questão de atribuição (relacionar causas e efeitos).

634. O RAI constituirá um dos documentos chave para orientar as futuras revisões do PARPA, e fará uso de todos os documentos disponíveis, tais como informações sobre a evolução dos indicadores previstos nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, avaliações e estudos relevantes sobre a pobreza, incluindo os elaborados por instituições externas ao MPD, na condição de corresponderem as normas de qualidade científicas, e/ou terem sido apresentados em um Observatório da Pobreza. Nota: A produção do RAI deve-se ajustar as capacidades existentes no MPD.

5. Monitoria e Avaliação e Participação

635. A participação é um instrumento essencial para aumentar a eficiência e eficácia das políticas públicas orientadas para redução da pobreza e para promover a “apropriação” nacional do plano de acção para a redução da pobreza, democratizando o processo de tomada de decisões. A necessidade de participação na planificação e Monitoria e Avaliação aumenta proporcionalmente na medida em que se desce no nível político-administrativo dado que os problemas se colocam a nível local, onde se deve, portanto manifestar e monitorar em conjunto com a população beneficiária, a eficácia da intervenção políticas públicas.

636. A Monitoria e Avaliação participativa no PARPA II está organizada em torno dos seguintes princípios: (i) transparência mútua; (ii) prestação de contas recíproca, e; (iii) diálogo democrático. A Estratégia de Comunicação do PARPA II (2006-2009) deverá, assim, garantir a acessibilidade da informação em formatos adequados aos diferentes grupos alvos, de modo a que estes princípios possam ser estabelecidos.

637. Todos os actores e instâncias que constituem o sistema de Monitoria e Avaliação devem respeitar e institucionaliza-los. Ela se organiza em torno dos Observatórios da Pobreza a nível central e provincial e em torno das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias, a funcionarem a nível dos Distritos, Postos Administrativos e Localidades.

638. O Observatório da Pobreza é um fórum de natureza participativa que inclui o Governo, a Sociedade Civil e os parceiros de cooperação. Tem como vocação fazer o acompanhamento do grau de desempenho das acções levadas a cabo pelos organismos públicos e privados na luta contra a pobreza. As suas prerrogativas e responsabilidades no âmbito da participação activa da Sociedade Civil e de outros parceiros na Monitoria e Avaliação do PARPA II, a nível central e provincial estão definidas nos respectivos termos de referência.

639. No que diz respeito as Instituições Participativas distritais/locais a definição das suas funções no quadro da Monitoria e Avaliação do PARPA II e das políticas públicas está determinado pela lei dos órgãos locais.

6. Enquadramento institucional e responsabilidades na Monitoria e Avaliação

640. A nível central as actividades de Monitoria e Avaliação serão assumidas pelas diferentes direcções do MPD, nomeadamente a Direcção Nacional de Planificação e a Direcção de Estudos e Análises de Políticas em coordenação com o Instituto Nacional de Estatística (INE), particularmente na condução dos inquéritos de natureza quantitativa, como por exemplo o IAF e o QUIBB (Tabela 21).

641. Em volta das direcções do MPD retro mencionadas estará posicionado o Secretariado Técnico do Observatório da Pobreza. Enfatiza-se a necessidade de criar uma rede de comunicação e de cooperação interna eficaz entre todas as instâncias e actores com responsabilidades diferentes de Monitoria e Avaliação do PARPA.

642. O bom desempenho do funcionamento do sistema de Monitoria e Avaliação do PARPA II depende adicionalmente de uma rede de comunicação e cooperação com os diferentes actores, nomeadamente direcções nacionais e provinciais sectoriais, incluindo em primeiro lugar as Direcções Provinciais do Plano e Finanças, assim como com outros parceiros. A Sociedade Civil no geral poderá desempenhar um papel importante através da promoção do debate sobre as políticas públicas, com base nos resultados da Monitoria e Avaliação apresentados nos Observatórios da Pobreza a nível central e provincial.

643. A nível das províncias as Direcções Provinciais do Plano e Finanças continuam a preencher o seu papel chave em termos de relações com os sectores e a Sociedade Civil. Será criado em cada DPPF um Secretariado Técnico do Observatório da Pobreza que fará a ligação com os parceiros, em torno do Observatórios da Pobreza, assim como as instituições participativas locais. Em coordenação com os sectores e os parceiros, o Secretariado será responsável em definir necessidades de estudos de impacto que deve enquadrar devidamente.

644. A nível distrital a gestão do sistema de Monitoria e Avaliação fica à responsabilidade do Governo Local em torno das Instituições de Participação e Consultas Comunitárias, onde será monitorada e avaliada a qualidade, utilidade e sustentabilidade e acessibilidade dos bens e serviços produzidos no quadro da implementação dos programas inscritos no PARPA II.

645. As redes de comunicação são fundamentais para o sucesso de Monitoria e Avaliação, estas serão igualmente abordadas pela Estratégia de Comunicação do PARPA II (2006-2009) de forma a maximizar os fluxos de informação entre os diferentes intervenientes e no seio do próprio Governo.

Tabela 21: Produtos de Monitoria e Avaliação, Distribuição de Responsabilidades e Periodicidade

Produtos de Monitoria	Instituições responsáveis	Submissão dos produtos	Periodicidade
Balanço do PES Nacional	MPD Sectores/Ministérios e Direcções/Governos Provinciais para fornecimento de inputs	MPD / MF Conselho Económico Conselho de Ministros Assembleia da República Observatório da Pobreza Nacional	Anual
Balanço do PES Provincial	Direcções/Governos Provinciais, coordenadas pela DPPF	MPD / MF Observatório da Pobreza Provincial	Anual
Relatórios de Execução do Orçamento do Estado	MF / MPD DAF dos Sectores/Ministérios DPPF	MPD / MF Conselho Económico Conselho de Ministros Assembleia da República Observatório da Pobreza Nacional	Anual
Produtos de Avaliação	Instituições responsáveis	Submissão dos produtos	Periodicidade
Relatório de Avaliação de Impacto	MPD	Observatório da Pobreza Nacional e Provinciais	1 ano antes da revisão do PARPA
<ul style="list-style-type: none"> • Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) • Questionário de Indicadores Básicos de Bem-Estar (QUIBB) • Inquérito Demográfico e de Saúde 	INE / MPD / MISAU	INE / MPD Observatório da Pobreza Nacional	Periodicidade e tématica variável para o caso do QUIBB (em cada 2 anos). IAF / IDS (em cada 5 anos)