



International
Labour
Organization

► Evaluation Office



i-eval Discovery



Avaliação Final Conjunta Independente do Projeto de Gestão da Migração na África Austral (SAMM)

FATOS RÁPIDOS

Países do projeto: Região da África Austral, abrangendo 16 países: Angola, Botswana, Comores, República Democrática do Congo (RDC), Eswatini, Lesoto, Madagáscar, Malawi, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seicheles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbabué

Data de conclusão da avaliação pelo avaliador: 30 de Junho de 2025

Tipo de Avaliação: Conjunta

Período da Avaliação: Final

Escritório Administrativo da OIT: Escritório Regional da OIT para África

Escritório(s) Técnico da OIT: Sede do MIGRANT (MIGRANT HQ)

Nome do coordenador da avaliação: Adam Adrien Kirby, Coordenador Principal da Avaliação (OIT) Rachael Tembo (IOM), Mukandi Herzel and Malene Nielsen (UNHCR), Katherine Aston and Moritz Schuberth (UNODC)

Nome do consultor(es): Equipa de Avaliação da: Dr. Landis MacKellar (Chefe de Equipa), Anna Ohannessian-Charpin (Avaliadora), Padil Salimo (Avaliador)

ILO DC/SYMBOL: RAF/18/05/EUR

Doador e orçamento: União Europeia, €25.675.395

Palavras-chave: [migração laboral](#), [migrante](#), [migração](#), [política de migração](#), [migração irregular](#)

ANTECEDENTES E CONTEXTO**RESUMO DO OBJETIVO,
LÓGICA E ESTRUTURA DO
PROJETO**

O projeto de Gestão da Migração na África Austral (SAMM) (designação completa "Reforço dos mecanismos institucionais para a gestão das migração na região da África Austral), destinado a melhorar a governação e a gestão das migrações na região da África Austral e do Oceano Índico, abrangeu 16 países membros da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) e decorreu de 1 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2024.

O projeto concentrou-se nas duas principais componentes da migração, a migração laboral e a migração mista. A primeira consiste na deslocação transfronteiriça em busca de emprego e de rendimentos mais elevados. A segunda, mais complexa, abrange uma vasta gama de fluxos, incluindo, mas não se limitando a, migrantes sem documentos, crianças separadas dos pais ou em situação irregular, requerentes de asilo, refugiados, apátridas, vítimas de tráfico de seres humanos, migrantes contrabandeados (que correm um elevado risco de serem traficados) e outros migrantes em situações vulneráveis. Ambos estão relacionados com os Objectivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), particularmente o ODS 8 sobre trabalho digno e crescimento económico e o ODS 10 sobre a redução das desigualdades. A migração laboral é abrangida pelo Pacto Global das Nações Unidas para a Migração Segura, Ordenada e Regular (GCM) e a migração mista é abrangida tanto pelo GCM como pelo Pacto Global das Nações Unidas para os Refugiados (GCR). A migração laboral é principalmente a preocupação do Objetivo Específico 1 (OE1) do projeto SAMM, enquanto a migração mista é principalmente a preocupação do Objetivo Específico 2 (OE2).

O Projeto destacou-se pela sua modalidade de implementação "Uma Organização das Nações Unidas (ONU)". No âmbito de um Acordo de Contribuição Multiparceiros, quatro agências das Nações Unidas com expertise setorial atuaram como Parceiros Implementadores. Sendo elas: a Organização Internacional do Trabalho (OIT), como agência líder e responsável pelo Objetivo Específico 1; a Organização Internacional para as Migrações (OIM), com atuação nos Objetivos Específicos 1 e 2; o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), com responsabilidades

	no âmbito do Objetivo Específico 2; e o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e o Crime (UNODC), também com responsabilidades no âmbito do Objetivo Específico 2. O projeto SAMM foi financiado pela Comissão Europeia no âmbito do Programa Indicativo Regional da União Europeia (11.º Fundo Europeu de Desenvolvimento) para a África Oriental, a África Austral e o Oceano Índico (2014-2020). O foco do projeto foi a gestão e a governança da migração. Os beneficiários foram, essencialmente, os departamentos governamentais relevantes e, no caso da migração laboral, os parceiros sociais (organizações de trabalhadores e patronais). O projeto não foi concebido para fornecer assistência direta a grupos vulneráveis, mas sim para contribuir com políticas cuja implementação permitiria às autoridades públicas (e aos parceiros sociais) responder de forma mais eficaz às necessidades dos migrantes, especialmente dos grupos vulneráveis.
SITUAÇÃO ATUAL DO PROJETO	O projeto foi concluído em dezembro de 2024 e não haverá uma fase de continuidade. Uma reunião de estratégia de saída com as agências implementadoras (PUNOs) e as partes interessadas foi realizada em Harare, Zimbabué, em outubro de 2024.
OBJETIVO, ÂMBITO E CLIENTES DA AVALIAÇÃO	O objetivo geral deste trabalho de avaliação independente é analisar a implementação do projeto SAMM, identificar os pontos fortes e fracos, as lições e as boas práticas que podem ser aplicadas em iniciativas semelhantes ou relacionadas, e fornecer recomendações exequíveis para as Organizações das Nações Unidas Participantes (PUNOs) e outras partes interessadas envolvidas no trabalho sobre migração na África Austral. Espera-se que essas agências e partes interessadas utilizem os resultados da avaliação para orientar a tomada de decisões, aprimorar o planeamento de futuras intervenções e assegurar a prestação de contas. Os principais clientes da avaliação são as Organizações das Nações Unidas Participantes (PUNOs), nomeadamente a OIT, o ACNUR, o UNODC e a OIM. Os clientes secundários incluem as partes interessadas nacionais e regionais, o doador (UE) e outros atores relevantes envolvidos no projeto ou por ele impactados.

**METODOLOGIA DA
AVALIAÇÃO**

O desenho da avaliação foi orientado pela Política de Avaliação da OIT e alinhado às Normas e Padrões para Avaliação do Grupo de Avaliação das Nações Unidas (UNEG), às Orientações do UNEG para a Integração de Direitos Humanos e Igualdade de Género nas Avaliações e às Orientações Éticas da UNEG para Avaliações. A avaliação foi baseada na Teoria da Mudança, ou seja, as atividades, produtos, resultados e impactos prováveis do projeto foram avaliados com base nos seis critérios-chave de avaliação da OCDE-CAD: Relevância, Coerência, Eficácia, Eficiência, Impacto e Sustentabilidade. A avaliação também incorporou dimensões transversais, incluindo igualdade de género, inclusão de pessoas com deficiência, direitos humanos, proteção e mudança climática, por meio da análise de como esses temas foram considerados nas atividades e na governança do projeto. A Equipa de Avaliação envolveu um grupo amplo e diverso de partes interessadas, realizando verificação cruzada e triangulação dos dados e informações recopilados.

A avaliação seguiu uma sequência convencional de três fases:

- Fase de Início: A Equipa de Avaliação e o Comité de Gestão da Avaliação chegaram a um entendimento comum sobre os objetivos e a abordagem metodológica da avaliação.
- Fase de Recolha de Dados: Incluiu visitas de campo a seis países — Botswana, Maurícias, Namíbia, Seicheles, África do Sul e Zâmbia. As conclusões preliminares foram posteriormente apresentadas e discutidas durante um *workshop* virtual com cerca de 40 participantes.
- Fase de Síntese: Foram elaborados os relatórios preliminar e final da avaliação, integrando os dados recolhidos e os contributos das partes interessadas.

Tratou-se de uma avaliação de "métodos mistos", o que significa que a Equipa de Avaliação utilizou uma combinação de fontes primárias e secundárias, evidências quantitativas e qualitativas. A Equipa de Avaliação recolheu dados por meio de quatro canais principais: revisão documental dos documentos do projeto, análise de dados secundários, entrevistas com informantes-chave (presenciais e virtuais) e um inquérito eletrónico *online* direcionado a participantes em atividades de capacitação e formação. A

avaliação utilizou uma combinação de métodos de análise de dados, incluindo a síntese de documentos do programa — como o Relatório Narrativo Anual Final e os Relatórios de Progresso —, a análise dos resultados alcançados em comparação com os resultados esperados e seus fatores de influência, bem como a análise do desempenho com base nos critérios do CAD/OCDE.

As limitações encontradas não foram excepcionais para uma avaliação desta escala e abrangência. As limitações incluíram:

- A amostra para as missões de campo abrangeu estrategicamente uma diversidade de contextos, incluindo os principais centros de migração, Comunidades Económicas Regionais (CERs) e Estados insulares com dinâmicas migratórias específicas. A avaliação envolveu funcionários nacionais e regionais, pessoal da ONU, representantes de parceiros sociais e da sociedade civil, bem como os beneficiários finais das formações e do apoio às políticas, nomeadamente os representantes das instituições governamentais. No entanto, devido a restrições de recursos, apenas seis países foram visitados presencialmente, com missões de cinco dias úteis em cada um dos países na primeira fase de visitas e quatro dias úteis na segunda fase (devido ao feriado da Sexta-feira Santa).
- A Fase de Início, inesperadamente longa, resultou na redução significativa das Fases de Recolha de Dados e de Síntese.
- A taxa de resposta ao inquérito eletrónico, ~30%, foi baixa, tal como previsto no Relatório Inicial. Citados com cautela, os resultados do inquérito são ainda assim ilustrativos. A cobertura geográfica demonstrou um forte envolvimento regional, abrangendo 15 países com uma participação notável como a Zâmbia, Zimbabué e Madagáscar. Esta representação diversificada reforça a validade das perceções regionais, enquanto destaca as áreas de impacto concentrado do programa.
- As respostas positivas aos pedidos de entrevistas virtuais em países não visitados nas visitas de campo foram

inferiores ao esperado. Ainda assim, foi alcançada a meta global de 78 entrevistas (presenciais e virtuais).

A necessidade dos Grupos Focais (FGDs) inicialmente previstos foi reconsiderada, uma vez que se tornou evidente que as ações do projeto visavam sobretudo agências e organizações envolvidas na governação e gestão da migração, e não os próprios migrantes. Foram também identificados desafios logísticos – nomeadamente o tempo limitado em campo, a distância até aos centros de acolhimento de refugiados, considerações éticas e dificuldades de agendamento em alguns casos

PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES E CONCLUSÕES

Relevância:

O desenho do projeto SAMM revelou-se altamente relevante para o cenário migratório em evolução na África Austral, respondendo à necessidade de políticas de migração tecnicamente sólidas e baseadas em direitos, bem como ao desenvolvimento de capacidades. O seu duplo enfoque na migração laboral e migração mista foi essencial, dado o carácter complexo da região: a maioria dos países é simultaneamente de origem, trânsito e destino para migrantes de diferentes estados.

Apesar das dificuldades de implementação (nomeadamente a necessidade de coordenar quatro agências da ONU), tratar dessas duas vertentes em simultâneo foi fundamental para assegurar a relevância do projeto. As intervenções alinharam-se com as prioridades da SADC e do COMESA e foram, em linhas gerais, compatíveis com os quadros nacionais de desenvolvimento e com as estratégias de cooperação apoiadas pela ONU. Não obstante essas forças, a avaliação concluiu que, por vezes, o levantamento de necessidades prévias à implementação foi insuficiente, resultando em soluções genéricas ou em lacunas na resposta à heterogeneidade nacional, sobretudo nos Estados Insulares.

Coerência:

O projeto demonstrou uma coerência substancial ao alinhar-se com obrigações internacionais (GCM, GCR), estratégias da SADC e das CERs, bem como com as prioridades das agências da ONU participantes. No domínio da migração laboral, o projeto mostrou

plena coerência com as estratégias da SADC e com as convenções e prioridades internacionais da OIT. Embora estivesse alinhado com as estratégias da OIM, ACNUR e UNODC, o alinhamento com as estratégias nacionais foi mais difícil, simplesmente porque muitos dos países participantes ainda não dispunham de políticas aplicáveis ao vasto leque de migrantes em situação de migração mista. Ainda assim, ao atuar por meio dessas agências, o projeto garantiu apoio aos países para que avançassem rumo a estratégias e políticas alinhadas com normas internacionais, convenções e boas práticas.

A igualdade de género foi promovida através do equilíbrio na participação nas atividades do projeto; além disso, o projeto contava com uma estratégia de género explícita. Em todas as atividades relacionadas com o desenvolvimento de políticas, planos de ação, etc., a dimensão de género foi considerada. Foram identificadas poucas atividades ou estratégias específicas para pessoas com deficiência. As alterações climáticas não foram um tema central em nenhuma das atividades analisadas. O tema transversal dos direitos humanos esteve integrado em todas as atividades do projeto — com foco nos direitos dos trabalhadores migrantes na componente de migração laboral, e nos direitos humanos de forma mais ampla na componente de migração mista.

Foram identificadas questões pontuais de sobreposição e falta de complementaridade entre as PUNOs. Embora a colaboração entre as PUNOs tenha reunido diferentes áreas de especialização, a implementação revelou dificuldades de coordenação que afetaram a implementação do projeto. Os esforços para estabelecer vínculos com o trabalho das equipas-país da ONU, organismos regionais e sociedade civil variaram consoante o país. Para além disso, a cooperação formalizada e significativa para além das PUNOs foi documentada apenas de forma esporádica. Esses problemas de coordenação impactaram o ritmo e a coerência geral da implementação do projeto.

Eficácia:

O Projeto SAMM avançou substancialmente em direção aos seus objetivos de fortalecimento institucional, melhoria dos marcos de governação da migração e promoção do diálogo político. Entre as

principais conquistas destacam-se o desenvolvimento e a adoção de planos de ação sobre migração laboral, sistemas de dados (nomeadamente observatórios regionais de migração) e a institucionalização de grupos de trabalho e estratégias nacionais em vários países da SADC. O projeto foi reconhecido pelo seu contributo para a harmonização de políticas regionais, o estabelecimento de novos fóruns de diálogo sobre migração laboral, a implementação de formações direcionadas (incluindo sobre tráfico de pessoas e gestão de dados) e a promoção do envolvimento da SADC em questões de políticas sobre a diáspora. Tudo isso contribuiu para o avanço em direção aos dois principais Objetivos Estratégicos.

Contudo, tratou-se essencialmente de um projeto de formação, capacitação e reforço institucional. Após o desenvolvimento das políticas, a sua adoção e implementação requerem tempo. A tradução dos marcos políticos e institucionais em melhorias concretas e experienciadas por migrantes e refugiados mostrou-se mais difícil. Embora as atividades de formação e capacitação tenham aumentado o conhecimento e a capacidade técnica das agências de primeira linha, isso nem sempre se traduziu em melhorias tangíveis nos serviços ou na implementação de políticas em larga escala. A escassez de recursos, a rotatividade de pessoal governamental e os atrasos na adoção legislativa contribuíram para esse desfasamento. Neste sentido, a avaliação não encontrou evidências substanciais de efeitos diretos e amplos na experiência dos migrantes individuais, revelando o chamado “efeito funil”, no qual reformas regionais e nacionais tendem a ter retornos decrescentes à medida que se aproximam do nível dos beneficiários finais. Com exceções pontuais (por exemplo, disponibilização de fundos para abrigar migrantes retidos durante a crise da COVID-19), a equipa de avaliação encontrou poucas evidências de que o projeto tenha tido um impacto concreto na experiência vivida pelos migrantes.

O projeto não gerou consequências não intencionais significativas, sejam estas negativas ou positivas. As forças contrárias à (i)migração laboral e à migração mista existentes ao nível nacional nos países da SADC — que são consideráveis — não foram

agravadas pelo projeto e pelas suas atividades; ou seja, ao abordar a migração como uma questão de desenvolvimento, integração regional e direitos humanos, o projeto não gerou reações adversas. Pelo contrário, promoveu a cooperação entre países, criando oportunidades para a partilha de experiências e, por vezes, para o desenvolvimento de acordos.

A equipa de gestão do projeto da OIT enfrentou uma tarefa complexa devido à natureza multifacetada do projeto. Em resposta, adotou uma estratégia de programação, coordenação e reporte baseada na “descentralização” — conferindo ampla autonomia às PUNOs, inclusive nas suas interações com os parceiros nacionais. Os participantes a nível nacional, fossem PUNOs ou beneficiários, tiveram apenas contacto limitado com a equipa do projeto sediada em Pretória. A coordenação entre os escritórios regionais e nacionais revelou-se, por vezes, problemática. No entanto, apesar do facto de o projeto ter sido maioritariamente implementado a nível nacional, a abordagem descentralizada — com a coordenação realizada a nível regional pelos coordenadores de projeto das quatro PUNOs — revelou-se adequada.

Eficiência:

Ao mais alto nível temático, a afetação de recursos do projeto ao reforço de capacidades, ao apoio técnico e ao desenvolvimento institucional foi adequada. Alguns entrevistados a nível nacional consideraram que o controlo orçamental em Pretória causou atrasos na tomada de decisões e no desembolso de fundos para os parceiros locais. Alguns parceiros nacionais enfrentaram uma contínua escassez de pessoal, o que comprometeu tanto a implementação do projeto como a sua sustentabilidade a longo-prazo. Embora o projeto tenha financiado as atividades, não contemplou recursos para a contratação de pessoal adicional necessário para garantir um impacto duradouro. Outros opuseram-se à ideia de que as alocações financeiras favoreciam desproporcionalmente a implementação regional em detrimento da local, criando entraves processuais que impediam as intervenções adaptadas aos contextos nacionais. As abordagens regionais à gestão da migração revelaram-se simultaneamente promissoras e limitadas. Ainda que a participação de organismos regionais como o

COMESA e a SADC tenham sido mobilizados com sucesso, a harmonização da implementação entre países com capacidades e prioridades políticas muito distintas foi desigual.

A distribuição macro de recursos — isto é, entre as agências da ONU — também foi assimétrica. A principal questão foi a vantagem da OIT (migração laboral) e da OIM (envolvida tanto na migração laboral como na migração mista), em relação ao UNODC (tráfico de pessoas e contrabando de migrantes) e ao ACNUR (proteção). Isso resultou, em combinação com a força do sistema tripartido da OIT, numa percepção de que o projeto era, essencialmente, um projeto de migração laboral com um componente adicional de migração mista. A abordagem conjunta do sistema “Uma ONU”, ao reunir as quatro agências, foi bem concebida, mas, na prática, traduziu-se em quatro agências a implementar programas que, na maioria das vezes, foram paralelos, e não conjuntos. A Equipa de Avaliação não encontrou evidências fortes de uma efetiva parceria inter-agências.

Orientação para o Impacto:

progressos substanciais a nível político, mas menos a nível das práticas efetivas, ou seja, da implementação. Os funcionários governamentais entrevistados expressaram algum grau de frustração com o ritmo lento do progresso de transformação de uma ideia numa política e de um plano de ação na sua adoção e implementação efetivas. Esta frustração resultou de uma combinação de desafios ao nível do projeto e de dinâmicas políticas mais amplas. Do ponto de vista do projeto, as principais limitações incluíram a insuficiência orçamental para corresponder às expectativas governamentais, bem como dificuldades na coordenação e comunicação. O envolvimento com as instituições governamentais revelou-se essencial, embora difícil em todos os países do projeto. Em alguns casos, a formulação de legislação relacionada com a migração sofreu atrasos devido a prioridades governamentais concorrentes e a processos de aprovação morosos. Ao mesmo tempo, foram desenvolvidas várias políticas de migração laboral nacionais e planos de ação nacionais com o apoio do projeto.

O principal impacto do projeto SAMM reside nas melhorias duradouras ao nível dos marcos políticos sobre migração, na ampliação de capacidades e no desenvolvimento incipiente de mecanismos de coordenação regional. O projeto contribuiu para a base de conhecimento por meio de estudos, bases de dados e da criação de estruturas técnicas, especialmente em áreas como sistemas de informação sobre migração laboral e envolvimento da diáspora. Esses avanços constituem uma base sólida para intervenções futuras. No entanto, a ausência de mecanismos fiáveis para acompanhar os impactos a jusante e a recolha limitada e sistemática de dados sobre resultados restringiram a avaliação do projeto, concentrando-a sobretudo ao nível dos produtos e dos resultados imediatos.

Sustentabilidade:

As intervenções do projeto criaram as bases para uma melhor gestão e governação da migração e contribuíram para o desenvolvimento de competências para a sua implementação. Algumas destas intervenções deverão ser prosseguidas no âmbito de outras intervenções com outros fundos. A integração das componentes do projeto em alguns planos de ação nacionais e estruturas governamentais representou passos importantes para a sustentabilidade.

Entre outros resultados que requerem atenção contínua e apoio sustentado encontram-se as estratégias de migração laboral, de um modo geral aprovadas no último período do projeto. São também necessários esforços adicionais para implementar políticas de envolvimento da diáspora. A melhoria da coordenação regional é fundamental para enfrentar questões transfronteiriças, como o tráfico e o contrabando, exigindo uma maior colaboração com os países vizinhos.

Por fim, garantir um apoio financeiro fiável será vital para a sustentabilidade destes resultados; por isso, seria necessário um plano de saída sólido e claro para gerir e assegurar o acesso contínuo ao conhecimento e às ferramentas desenvolvidas durante o projeto. No entanto, o planeamento da sustentabilidade foi um

aspecto negligenciado na implementação do projeto. Os planos de formação e de *workshops* não tinham frequentemente uma componente de seguimento. Embora uma estratégia de saída tenha sido elaborada nos últimos meses do projeto, não há evidências de que tenha sido efetivamente implementada.

A necessidade de um contínuo reforço de capacidades e assistência técnica foi um tema recorrente entre os intervenientes, que apelaram a uma transição de formações pontuais para um fortalecimento institucional mais abrangente. De forma reveladora, as etapas finais do projeto foram marcadas por confusão entre os parceiros quanto ao encerramento do projeto e à sustentabilidade dos resultados, evidenciando lacunas na comunicação e no planeamento da transição. Os planos para a transferência de conhecimento, responsabilidades e financiamento contínuo para instituições nacionais foram, muitas vezes, insuficientemente operacionalizados ou comunicados.

Estas constatações foram sintetizadas em quatro conclusões principais:

- **Conclusão 1:** O projeto foi altamente relevante para as necessidades partilhadas pelos países da região da África Austral e do Oceano Índico, embora mais orientado para o continente do que para os Estados insulares. *[Baseada nas constatações relacionadas com Relevância e Coerência.]*
- **Conclusão 2:** Apesar das quatro PUNOs terem contribuído e de existirem exemplos dispersos de ações conjuntas ou complementares, o projeto foi visto, em grande medida, como um projeto de migração laboral. *[Baseada nas constatações relacionadas com Coerência, Eficácia e Eficiência]*
- **Conclusão 3:** Embora o projeto tenha reforçado os alicerces para uma melhor gestão e governação da migração, as perspetivas de sustentabilidade são incertas, apesar da vontade política geralmente adequada. *[Baseada nas constatações relacionadas com Eficácia, Orientação para o Impacto e Sustentabilidade.]*
- **Conclusão 4:** A aplicação efetiva das políticas e dos quadros normativos desenvolvidos foi limitada, mas, especialmente no

domínio da migração laboral, foram criados fóruns de diálogo valiosos. A avaliação não encontrou um impacto concreto na vida dos migrantes. *[Com base nas conclusões relacionadas com a Eficácia e Orientação para o Impacto.]*

RECOMENDAÇÕES, LIÇÕES APRENDIDAS E BOAS PRÁTICAS

Recomendações

Dado que o projeto SAMM chegou ao fim, sem atividades futuras previstas, e tratando-se da sua avaliação final, a Equipa de Avaliação não se encontra em posição de formular recomendações ao nível do projeto, como seria o caso, por exemplo, numa avaliação intermédia. Além disso, trata-se de uma avaliação do projeto como um todo, e não de uma avaliação separada das quatro agências PUNOs.

No entanto, a Equipa de Avaliação está em posição de formular recomendações às agências da ONU e aos demais intervenientes sobre os rumos a seguir em futuras ações relacionadas com a migração na região da SADC. Estas recomendações estão organizadas em dois grupos: recomendações estratégicas de carácter geral e recomendações operacionais, mais diretamente ligadas a cada PUNO individualmente e ao que denominámos como fase de “encerramento e consolidação do projeto”. Assim, poderão ser mais adequadas para integrar a resposta de gestão das PUNOs.

Recomendações estratégicas gerais

Recomendação 1: As futuras iniciativas de migração devem investir tempo significativo na realização de estudos de base completos e no desenvolvimento de documentos de projeto detalhados com objetivos, atividades e resultados esperados claramente articulados para garantir que todos os parceiros partilham um entendimento comum do projeto. Para que isto seja feito antes da implementação do projeto e para além dos Diálogos com os Países, são necessárias avaliações claras das necessidades e capacidades a nível nacional e regional, identificando o apoio necessário e analisando os métodos de implementação. Por outras palavras, um projeto desta escala e âmbito necessita de uma curta fase de identificação/formulação.

Recomendação 2: Para evitar dificuldades de coordenação e reforçar a colaboração e as complementaridades entre as PUNOs, recomenda-se a existência de Termos de Referência claros que tenham em conta as diferenças de mandatos, métodos e processos de intervenção de cada agência da ONU responsável pela implementação. Isto deverá ser desenvolvido no âmbito de um plano de trabalho geral claro que articule competências e atividades complementares, a fim de evitar duplicações e confusões, e proponha processos de coordenação para orientar a implementação. A existência de mecanismos mais estruturados para o planeamento conjunto, a afetação de recursos e a implementação de atividades contribuiriam para uma maior coerência, eficácia e eficiência.

Recomendação 3: Reforçar a coordenação entre os Escritórios nacionais e regionais da ONU para melhor apoiar as agências e reforçar a colaboração entre estas. Do mesmo modo, planear um maior envolvimento dos Escritórios nacionais da ONU (por exemplo, o papel do Coordenador Residente) no apoio às agências e na coordenação entre as PUNOs nos países. O estabelecimento de papéis claros de liderança, mantendo simultaneamente processos colaborativos de tomada de decisões, melhoraria significativamente a eficiência do projeto. Equilibrar a afetação de recursos entre a implementação regional e local para evitar estrangulamentos processuais e garantir intervenções eficazes e específicas para cada país.

Recomendação 4: É necessário ir além da formulação e desenvolvimento de políticas para assegurar a implementação prática de iniciativas, com percursos claros desde o desenho até à implementação. Para projetos desta magnitude, que abrangem 16 países e 3 CERs que nem sempre partilham os mesmos desafios, é necessário ter dois níveis de implementação: o primeiro, um nível regional e global gerais, assegurado por workshops e formações; o segundo, um nível sub-regional e específico, para reunir países que enfrentam desafios semelhantes, a fim de trocar e partilhar experiências, especialmente sobre progressos concretos. Os projetos futuros devem equilibrar o desenvolvimento de competências individuais com o reforço institucional, assegurando

que o conhecimento é incorporado nas estruturas e processos organizacionais em vez de residir apenas em indivíduos formados que podem deixar os seus cargos ou ter poucas oportunidades de aplicar as competências desenvolvidas. Devem dar prioridade ao desenvolvimento de sistemas de dados de fácil utilização, à formação de pessoal especializado em estatística e planeamento em análise de dados e ao estabelecimento de protocolos claros para a partilha de dados entre departamentos governamentais e organismos regionais, a fim de melhorar a qualidade e a utilidade das informações relacionadas com a migração.

Recomendação 5: As agências da ONU responsáveis pela implementação deveriam trabalhar mais estreitamente com os parceiros locais/nacionais para assegurar continuidade e sustentabilidade. Para que o envolvimento seja bem sucedido, é necessário identificar e trabalhar com funcionários de alto nível, em especial com os Secretários Permanentes, que podem facilitar a tomada de decisões. Os projetos futuros devem prever mais tempo para os processos governamentais e desenvolver estratégias para garantir a adesão precoce dos principais decisores, a fim de acelerar a implementação. As iniciativas futuras devem reforçar os mecanismos regionais, respeitando simultaneamente os contextos nacionais, possivelmente através de cronogramas de implementação diferenciados com base no grau de preparação do país. As futuras iniciativas de migração devem incorporar o planeamento da sustentabilidade desde o início, incluindo estratégias para a transferências de responsabilidades para as instituições nacionais, assegurando o financiamento contínuo e mantendo a dinâmica da implementação das políticas após o fim do apoio externo.

Recomendações operacionais gerais

Recomendação 6: Registrar e Comunicar Lacunas e Desafios Não Resolvidos. Recomenda-se que todas as PUNOs envolvidas no projeto SAMM elaborem um relatório consolidado destacando questões e lacunas não resolvidas, especialmente nas áreas de migração mista, proteção e apropriação por parte dos governos nacionais. Este relatório deve ser formalmente submetido ao

doador e às partes interessadas regionais, a fim de registrar a insatisfação com as lacunas nos resultados de proteção, na implementação de políticas e na coordenação, garantindo um registo transparente para aprendizagem institucional e ações de *advocacy*.

Recomendação 7: Institucionalizar Lições Aprendidas e Limitações nas Abordagens Inter-agências. As PUNOs devem realizar uma reunião interna de avaliação e produzir uma nota de gestão que detalhe claramente as lições aprendidas, mas que também documente explicitamente as limitações na coordenação inter-agências, na divisão de responsabilidades e nos mandatos. Este exercício não visa o desenho de futuros projetos, mas sim o reconhecimento formal das limitações enfrentadas e informação de processos de reforma organizacional dentro das agências das ONU.

Recomendação 8: Submeter Recomendações para Acompanhamento Regional e Nacional. Com o encerramento do projeto e reconhecendo as lacunas na implementação e sustentabilidade, é recomendável que todas as agências submetam recomendações direcionadas à Secretaria da SADC, às CERs e aos governos nacionais relevantes, solicitando atenção contínua e recursos para prioridades ainda não resolvidas (como a proteção de migrantes vulneráveis e a contínua coordenação transfronteiriça). Esta ação serve tanto como ferramenta de *advocacy* quanto como uma atividade de encerramento, demonstrando diligência no sentido de não deixar necessidades pendentes sem resposta.

Recomendação 9: Estabelecimento de um Mecanismo Permanente de Troca de Aprendizagens Inter-agências. Embora o projeto SAMM não tenha continuidade, as PUNOs podem propor, como resultado de encerramento, o estabelecimento de um mecanismo regional periódico de troca de aprendizagens inter-agências sobre gestão da migração. Este mecanismo prático e de baixo custo garantiria a continuidade das discussões sobre os desafios migratórios, retomaria questões pendentes levantadas pelo projeto e proporcionaria um canal contínuo de *advocacy*. As respostas de gestão podem utilizar esta recomendação tanto para reconhecer a

	insatisfação não resolvida quanto para sinalizar um caminho construtivo para a expressão institucional e aprendizagem contínua.
Principais lições aprendidas e boas práticas	As lições aprendidas com a experiência do projeto SAMM incluem as seguintes: 1. Complexidade acrescida num projeto multi-agências, multi-país e multi-temático. Uma lição básica aprendida com o projeto SAMM é a importância da complexidade. Quatro agências (OIT, OIM, UNODC, ACNUR), três CERs (SADC, COMESA, COI), dois temas (migração laboral e migração mista, esta última abrangendo múltiplas populações vulneráveis com diferentes necessidades específicas), e dezasseis países abrangidos, levantaram desafios à administração e gestão do projeto. Além disso, as relações OIM-UNODC-ACNUR são, em grande medida, de agência para governo (sem negligenciar a sociedade civil e as relações de agência para beneficiário final), enquanto a estrutura institucional da OIT é fortemente articulada pela sua estrutura tripartida. As quatro PUNOs têm não só estruturas institucionais distintas mas, mais importante ainda, estilos institucionais distintos e diferentes atores. 2. O Valor e o Custo da Coordenação em Iniciativas Regionais Complexas. O facto de o projeto ter conseguido contribuir para o progresso regional em matéria de gestão e governação da migração, com benefícios tangíveis para todas as partes interessadas (especialmente com os impactos da COVID-19), reflete a força da gestão do projeto e a vontade das PUNOs de coordenar as suas ações. No entanto, como ilustrado pelos exemplos de sobreposição e duplicação ao nível das atividades, a coordenação nem sempre foi bem-sucedida. Tão importante quanto isso é o facto de a coordenação não ser isenta de custos. Uma lição a retirar é que os custos da coordenação necessária devem ser tidos em conta na fase de formulação do projeto. 3. Necessidade de Harmonização Antecipada e Abordagens Personalizadas em Projetos com Múltiplas Partes Interessadas. Neste sentido, a lição a retirar é que à medida que o número de partes interessadas se multiplica, a heterogeneidade aumenta. Uma das conclusões desta avaliação é a necessidade de

canalizar mais esforços, por exemplo, para adaptar as ações a nível nacional às necessidades e prioridades nacionais, talvez num primeiro documento na fase de formulação do projeto, anterior à descrição da ação. O mesmo se poderia aplicar à divisão de recursos entre as principais áreas de ação (migração laboral e mista) e entre as agências de implementação de acordo com as suas atribuições e competências técnicas.

4. Colmatar a Lacuna entre a Reforma Política e o Impacto

Tangível nos Beneficiários. Uma quarta lição está relacionada com o grande desfasamento entre a formulação e desenvolvimento de políticas e quadros normativos, o reforço das instituições (essencialmente o reforço de capacidades) e o impacto no terreno sobre os beneficiários finais. Os contributos tangíveis deste projeto foram documentados de forma credível na presente avaliação, mas a Equipa de Avaliação não conseguiu encontrar muitas evidências de mudanças reais na vida dos migrantes. Poder-se-ia argumentar que um desenho de avaliação mais ambicioso poderia ter encontrado evidências, mas neste caso utilizar a metáfora do funil é útil para perceber os impactos: Muitas reformas ao nível da política, conduzem a reformas menos significativas ao nível da implementação, que por fim resultem em impactos ainda mais reduzidos ao nível individual. Algumas restrições institucionais e de recursos (por exemplo, burocracia, orçamento, retenção de pessoal) são típicas e podem ser criticadas impunemente por observadores externos, como os avaliadores. Outras, porém, são inerentes aos processos deliberativos democráticos. Todas elas — as positivas e as negativas — estreitam o funil em cada etapa.

5. Importância do Envolvimento de Alto Nível do Governo para Reforçar a Eficácia do Projeto.

O projeto SAMM poderia ter sido mais eficaz na superação de atrasos e na redução da confusão se tivesse se envolvido de forma mais proativa com altos funcionários governamentais ao nível de – Secretários Permanentes e adjuntos. São esses os interlocutores governamentais capazes de remover barreiras institucionais e superar a inércia institucional. No entanto, a avaliação geral é de que o projeto SAMM contribuiu para avanços na gestão e

governança da migração numa região onde a migração é uma força motriz.

6. A Preparação Futura Exige uma Justificação Mais Robusta do Valor das Agências e da Coordenação. As lições aprendidas colocam inevitavelmente a questão sobre quais lições precisaram ser aprendidas no futuro. As boas (e más) práticas do passado também impõem a pergunta: “E no futuro?” Não é segredo que os recursos financeiros disponibilizados pelos doadores para o funcionamento das agências e para o apoio ao desenvolvimento de projetos estão a diminuir. Várias agências envolvidas no projeto SAMM enfrentam cortes orçamentais significativos – alguns devido à retirada direcionada de doadores bilaterais, outros em consequência de um contexto geopolítico marcado por crescentes pressões no financiamento de segurança e defesa. As agências passarão a competir de forma ainda mais acirrada pelos fundos ainda disponíveis, o que tornará mais urgente demonstrar coordenação, complementaridade, eficiência e valor acrescentado (de grosso modo, “O que é que esta agência consegue alcançar que nós não poderíamos alcançar sozinhos bilateralmente?”).

7. A ausência de estratégias de saída precoces comprometeu o sucesso a longo-prazo. É fundamental que as estratégias de sustentabilidade e de saída do projeto sejam definidas desde o início, acompanhadas de planos de ação que garantam que essas estratégias sejam compreendidas e assumidas por todas as partes interessadas, e que sejam comunicadas ao longo de toda a implementação do projeto.

O projeto SAMM também destacou várias boas práticas relevantes para trabalhos futuros:

- **Adotar um Âmbito Regional e Temático Amplo para Refletir sobre as Realidades da Migração.** Apesar dos desafios descritos ao nível da escala e âmbito do projeto, é possível identificar boas práticas. Uma delas foi o desenho do projeto como um projeto de grande escala e âmbito. No

que diz respeito à escala, especialmente geográfica, o facto de a migração ser um fenómeno inerentemente transfronteiriço conduz fortemente a uma abordagem regional do projeto, tal como o programa de integração regional das CERs. Tudo indica que a abordagem da migração como um todo, em vez de pouco a pouco, contribuiu para a força global e o impacto potencial do projeto, acabando por não se registar qualquer efeito de diluição.

- **Estabelecer Mecanismos Intensivos de Coordenação para Gerir a Complexidade e Situações de Crise.** Com a escala e o âmbito surgiram desafios de coordenação, mas o facto da equipa do projeto ter conseguido lidar com esta complexidade em circunstâncias difíceis pode apontar-se como uma boa prática. O intensivo mecanismo de coordenação (semanal) introduzido pela equipa do projeto nos primeiros dias de implementação, marcados pela emergência da COVID-19, contribuiu significativamente para manter o projeto no rumo certo, mesmo com modalidades e cronogramas drasticamente alterados. A decisão do doador de conceder uma extensão de um ano sem custos adicionais foi plenamente justificada.

Programação e Reporte Descentralizados como Resposta Prática à Complexidade Institucional. Tendo em conta o já mencionado desafio combinatório, a abordagem de descentralização da equipa do projeto, tanto para a programação como para a elaboração de relatórios, foi uma boa prática justificada, longe de ser perfeita, mas ainda assim válida. Conduziu, é certo, a casos de duplicação e sobreposição, mas, em certa medida, isso deveu-se a fatores internos às PUNOs, algumas com e outras sem delegações nos países e com diferentes relações institucionais entre os níveis regional e nacional. É um dado adquirido que a iniciativa de “Uma ONU” tem de lidar com os mandatos institucionais, as estruturas e as culturas das agências, tal como elas são. No entanto, a coordenação, por mais exigente em termos de tempo que seja, é a única resposta viável.