
AVALIAÇÃO EXTERNA DE MEIO-TERMO DO
PROGRAMA *WORKING OUT OF POVERTY*

RELATÓRIO FINAL

POR

Thomaz K. Chianca
&
Hélder Nhamaze

MAPUTO, ABRIL DE 2009

ÍNDICE

SUMÁRIO EXECUTIVO	3
ACRÓNIMOS	3
I. BACKGROUND E QUADRO LÓGICO DO PROGRAMA	7
II. AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO.....	11
II.1. PROPÓSITO	11
II.2. METODOLOGIA	11
III. RESULTADOS	14
III.1. REVISÃO DA IMPLEMENTAÇÃO	14
III.2. RELEVÂNCIA E ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO.....	16
III.3. VALIDADE DO DESENHO DO PROGRAMA.....	16
III.4. EFICÁCIA E PROGRESSO DO PROGRAMA.....	20
III.5. USO EFICIENTE DOS RECURSOS.....	21
III.6. EFICÁCIA DO PLANO DE GESTÃO	21
III.7. SUSTENTABILIDADE E ORIENTAÇÃO DO IMPACTO.....	22
IV. CONCLUSÕES	23
VII. RECOMENDAÇÕES	25
VII. LIÇÕES APRENDIDAS.....	28
ANNEX: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS.....	29

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Programa Working Out of Poverty (WOOP) foi desenhado para contribuir para a implementação da Estratégia de Emprego e Formação Vocacional (EVTS) e para operacionalizar a Agenda do Emprego Decente da Organização Internacional do Trabalho (OIT) ao nível nacional e local. O seu principal objectivo de desenvolvimento era de contribuir para a redução da pobreza através da criação de oportunidades de auto-emprego para jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência em três províncias de Moçambique: Maputo, Sofala e Nampula. O Programa é financiado pelo fundo do Ministério Holandês dos Negócios Estrangeiros, no valor de três milhões de dólares, como parte dos Programas Nacionais de Criação de Emprego Decente (DWCP) que estão incluídos em um fundo maior da OIT/Genebra para financiar a implementação de iniciativas similares em dez países, incluindo quatro na África. Em Moçambique o projecto tem sido gerido pelo escritório local da OIT sob direcção do escritório de área da OIT em Lusaka. Os principais parceiros do WOOP incluem representantes do Governo – especialmente Ministério do Trabalho (MITRAB) e o seu Instituto Nacional de Emprego e de Formação Profissional (INEFP), organizações dos trabalhadores (OTM e CONSILMO), e organização dos empregadores (CTA). A presente avaliação de meio termo incluiu entrevistas com 65 parceiros-chave do Programa provenientes do Governo, organizações de trabalhadores e organizações dos empregadores nas três províncias, assim como staff da OIT em Moçambique, Lusaka e Pretória. Os avaliadores recolheram os dados entre 7 e 20 de Março de 2009. As principais conclusões e recomendações da equipa de avaliação foram as seguintes:

O WOOP é claramente relevante e está alinhado com as necessidades do país e prioridades do Governo. O Programa desenvolveu algumas actividades desde a sua implementação e atingiu alguns resultados positivos, incluindo benefícios para a população alvo, e abriu portas para o fortalecimento das actividades da OIT no país. Contudo, o WOOP tem sido desafiado em termos de implementação e os seus resultados são limitados.

O desenho do WOOP foi bastante ambicioso. Na tentativa de lidar com todas as lacunas identificadas pela avaliação das necessidades realizada no período de planificação do WOOP, o Logframe do Programa tornou-se demasiadamente amplo. Muitos especialistas estiveram envolvidos no processo tentando integrar o máximo possível as suas áreas específicas dentro do Programa. A validação do desenho do Programa com os principais parceiros teve problemas devido a limitações de tempo e barreiras na língua. Apenas algumas pessoas, além do staff da OIT, pareceram ter percebido o programa do modo como foi inicialmente desenhado.

Existem claras diferenças de percepção entre o staff da OIT e representantes das agências parceiras, especialmente o MITRAB, no modo como o programa deveria ser gerido e implementado. Estas diferenças nunca foram propriamente esclarecidas e resolvidas, e à medida que o tempo foi passando, um clima de séria desconfiança instalou-se resultando na quase total interrupção do Programa em menos de um ano após o seu início. Este problema tem razões técnicas e interpessoais. Sob ponto de vista técnico, os parceiros do Programa, especialmente o MITRAB, esperavam que os fundos fossem geridos por si (ou pelo INEFP) enquanto a OIT sempre planeou gerir directamente os recursos do Programa, de acordo com o compromisso assinado com o doador (Governo Holandês). Por outro lado, os parceiros locais queriam que as actividades alcançassem directamente a população alvo enquanto a OIT desenhava uma

intervenção mais complexa e ambiciosa, baseada na disponibilização de assistência técnica para fortalecer as organizações. Verificaram-se três principais problemas interpessoais que contribuíram directamente para o clima de desconfiança entre os parceiros do Programa: (i) a contraparte do MITRAB para o WOOP deixou de apoiar o Programa após a sua expectativa de compensação financeira não ter sido concretizada; (ii) os membros do comité de direcção tornaram-se desinteressados em relação ao WOOP pelo facto de não se sentirem valorizados e por não serem compensados pelo tempo disponibilizado ao Programa; e (iii) um relacionamento problemático que foi se desenvolvendo entre a Ministra do Trabalho e o Director de Área da OIT para Malawi, Moçambique e Zâmbia (OIT/LO) quando dificuldades na língua e numerosas comunicações incompletas e distorcidas tornaram-se cada vez mais difíceis conforme as diferenças na visão de como o WOOP deveria funcionar não eram resolvidas.

Falta de controle local pelo escritório da OIT em Maputo dos recursos financeiros do WOOP criou desafios maiores na sua implementação, tornando-se numa grande fonte de frustração para muitos parceiros do Programa. O profissional contratado para coordenar o Programa (CTA) tinha grande experiência técnica sobre os temas tratados pelo Programa e foi essencial para o atingimento dos resultados do WOOP. Contudo, não foi capaz de juntar os diferentes parceiros para resolver as diferenças em termos de perspectivas sobre como o programa deveria ser gerido e implementado.

Esta complexa rede de problemas não permitiu que o Programa usasse plenamente seus recursos e que fosse implementado de modo que pudesse aumentar as possibilidades de produzir os impactos esperados. Também influenciou negativamente a sustentabilidade dos resultados do WOOP.

Os avaliadores consideram que ainda é possível e desejável que se faça um esforço final para resolver estes problemas e que se encontre um modo para fazer um bom uso dos recursos do Programa ainda disponíveis que tragam benefícios para os moçambicanos. Esta conclusão dos avaliadores está baseada nos diversos depoimentos de parceiros-chave do WOOP que indicaram vontade de chegar a um novo acordo e também no facto de que caso o WOOP interrompa definitivamente suas atividades, a população de Moçambique será a grande prejudicada. Os três possíveis cenários para o futuro do WOOP que foram considerados pelos avaliadores são os seguintes:

- (i) Focalizar o WOOP na promoção do auto-emprego jovem; realização de um retiro de dois a três dias reunindo os parceiros-chave do Programa com o objetivo de realinhar as estratégias e estrutura de gestão do WOOP, que seja facilitado por especialista externo com experiência na resolução de conflitos; criação de dois escritórios provinciais com a função de dinamizar e coordenar a implementação e monitoria do Programa nas províncias de Sofala e Nampula; contratação de um novo coordenador geral do Programa (CTA) que possua não só qualificação técnica (incluindo proficiência na língua portuguesa), mas também habilidade para fazer com que diferentes indivíduos e grupos colaborem; estabelecer atribuições específicas para a contraparte do MITRAB e indicar uma nova pessoa para ocupar este cargo.
- (ii) Fim do WOOP como um Programa por si só e repasse dos recursos remanescentes para outros programas apoiados pela OIT em Moçambique que estão alinhados com as prioridades do WOOP e que parecem produzir melhores resultados; a decisão sobre qual(is) programa(s)

deverá(ão) ser apoiado(s) pelos fundos do WOOP deverá ser tomada pelos principais parceiros do Programa, levando em conta o nível de sucesso atual e futuro das diferentes opções; a transferência dos recursos do WOOP para uma iniciativa conjunta das Nações Unidas poderia ser vista com a maior contribuição da OIT ao Sistema Único das Nações Unidas em Moçambique.

- (iii) Encerrar as actividades do WOOP em Moçambique e transferir os recursos remanescentes para apoiar programas em outros países que estão tendo maior sucesso na promoção da Agenda de Trabalho Decente da OIT e na redução de pobreza através da criação de posições de trabalho ou de auto-emprego entre grupos marginalizados da sociedade. Esta é provavelmente a opção mais radical, porém bastante plausível tendo em vista as dificuldades políticas enfrentadas pelo Programa. É também certamente a menos desejável uma vez que os moçambicanos sairão como os maiores prejudicados desta situação.

ACRÓNIMOS

ADEL	Agência de Desenvolvimento da Economia Local
AfDB	African Development Bank
BDS	Business Development Services
CDF	Community Development Foundation
CONSILMO	Confederação Nacional dos Sindicatos Independentes e Livres de Moçambique
CTA	Chief Technical Advisor
CTA	Confederation of Trade Associations in Mozambique
DFID	UK's Department for International Development
DWA	Decent Work Agenda
DWCP	Decent Work Country Programme
ECoSIDA	Empresários Contra o SIDA
EU	European Union
EVTS	Employment and Vocational Training Strategy
GTZ	Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome
INEFP	Instituto Nacional do Emprego e Formação Profissional
ILO	International Labour Organization
KAB	Know About Your Business
LMI	Labour Market Information
MFI	Micro Finance Institutions
MMAS	Ministério da Mulher e Acção Social
MoL	Ministry of Labour
MSME	Micro-, Small-, and Medium-scale Enterprises
M&E	Monitoring & Evaluation
NAC	National AIDS Council
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NPO	National Programme Officer
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OTM	Organização dos Trabalhadores de Mozambique
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PNAD	National Plan of Action on Disability
PWD	People With Disabilities
SC	WOOP's Steering Committee
SIDA	Swedish International Development Agency
SIYB	Start and Improve Your Business
SNV	Netherlands Development Organization
STEP	Strategies and Tools against Social Exclusion and Poverty
TC-RAM	Technical Cooperation – Resource Allocation Mechanism
ToT	Training of Trainers
UNAIDS	United Nations Joint Programme on HIV/AIDS
UNCDF	United Nations Capital Development Fund
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Education, Science and Culture Organization
UNFPA	United Nations Population Fund
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
UNJP	United Nations Joint Programme
WHO	World Health Organization
WOOP	Working Out of Poverty

I. BACKGROUND E QUADRO LÓGICO DO PROGRAMA

O Programa Working Out Poverty (WOOP) foi concebido como resposta aos desafios específicos de desenvolvimento identificados no contexto moçambicano. Após a guerra civil e ocorrência persistente de desastres naturais, o país tem se beneficiado de um sólido crescimento económico. Contudo, alguns aspectos poderão pôr em risco e afectar o desenvolvimento alcançado. A grande maioria dos moçambicanos economicamente activos não tem emprego na economia formal, principalmente os jovens abaixo dos 25 anos que vivem na zona urbana e que pela primeira vez entram para o mercado de emprego.

A elevada taxa de desemprego foi influenciada pela privatização das empresas estatais e programas de reestruturação nas grandes companhias, acompanhada por um insignificante impacto da criação de emprego pelos mega-projectos. Outro factor que explica a existência dos chamados “sem emprego” inclui as insuficientes habilidades e qualificações dos que procuram emprego. Num país onde o analfabetismo ascende aos 50% e as oportunidades para o treinamento profissional nunca estiveram disponíveis, o auto-emprego tornou-se a opção mais disponível para os jovens. Uma pesquisa conduzida no início do programa WOOP revelou que 75% da população economicamente activa estava envolvida em actividades informais de geração de rendimento.

Ademais da crescente predominância do sector informal, a exclusão de certos grupos foi também uma característica do sector de emprego. No processo competitivo de procura de emprego, as mulheres foram percebidas como estando particularmente em desvantagem. Os níveis de analfabetismo entre a população feminina eram altos o suficiente para ensombrar o indicador geral de crescimento (mulheres e homens). Os papéis de género em Moçambique baseados na cultura, determinaram que a principal responsabilidade da mulher fosse cuidar da casa e dos filhos, não tendo acesso ao trabalho e ao emprego. Outro grupo em desvantagem foi o constituído por pessoas portadoras de deficiência física. Embora o Ministério da Mulher e Acção Social tenha aprovado um Plano de Acção para a Pessoa Portadora de Deficiência Física, há poucas evidências de que tenha sido disponibilizado algum apoio a este grupo para que pudesse aceder e ter sucesso no mercado de emprego, de acordo com o estabelecido no Plano.

A grande predominância do sector informal levou a várias consequências. Não existiam mecanismos de protecção ou redes de segurança em que se pudesse confiar. Nenhum sistema de segurança estava garantido e a exposição a diferentes tipos de risco (incluindo doenças e infecções como o HIV e SIDA) foi uma realidade. Embora o HIV e SIDA fosse um grande risco para a sociedade moçambicana, poucas intervenções tiveram lugar no sector informal. Para além destes aspectos, o acesso às actividades informais para guiar e apoiar através de serviços para o desenvolvimento de negócios (BDS) foi considerado limitado e pouco desenvolvido. Adicionalmente, os serviços apenas prestaram atenção às companhias registradas e não tiveram capacidade para estender estes mesmos serviços geograficamente ou em termos de grupo(s) alvo.

Neste cenário, houve pouco progresso na formalização do informal. Houve um reconhecimento por parte do Governo em relação à importância do sector informal para o estrato mais pobre, bem como à necessidade eventual de integrar o sector informal dentro da economia formal. O Plano de

Acção para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) também referiu à um lento desenvolvimento nesta área. A avaliação do Pré-Programa WOOP também apontou a fraqueza e falta de recursos das organizações de empregadores e de trabalhadores, resistência local aos esforços de descentralização e falta de informação em relação ao sector de emprego dentro de um contexto de tão importante crescimento económico alcançado pelo país.

As prioridades do Programa WOOP foram estabelecidas tendo em conta os desafios de desenvolvimento acima mencionados e como uma estratégia principal para implementar a Agenda de Trabalho Decente (DWA) da OIT em Moçambique. Os constituintes da OIT identificaram áreas prioritárias que constituirão o Programa Nacional de Trabalho Decente (DWCP). Estes são:

- Promoção e realização de padrões, princípios e direitos fundamentais no trabalho universalmente aplicáveis.;
- Criação de melhores oportunidades para mulheres e homens com vistas a assegurar um emprego decente.
- Melhoria da cobertura e eficácia da protecção social para todos, incluindo pessoas vivendo com HIV e SIDA.
- Fortalecimento do tripartismo e diálogo social.

Os principais resultados esperados para o DWCP em Moçambique foram:

- ✓ Políticas, legislação, planos de acção, estratégias e recursos para facilitar a criação de oportunidades de emprego ou de auto-emprego decentes para jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.
- ✓ Preparação, adopção e implementação de políticas e programas de HIV e SIDA nos sectores formal e informal, em associação com os parceiros de desenvolvimento nacionais e internacionais e parceiros sociais da OIT.
- ✓ Um sistema eficaz e funcional sobre Informação do Mercado de Trabalho (LMI).
- ✓ Aumentar a utilização do diálogo social como um mecanismo para tomada de decisão e resolução de conflitos.

O objectivo de desenvolvimento geral do programa WOOP era de “contribuir para a redução da pobreza em Moçambique através da promoção do emprego decente e oportunidades de geração de rendimento para os seguintes grupos alvo (jovens de ambos sexos, mulheres e pessoas portadoras de deficiência)”. Baseado num conjunto de prioridades aprovadas para o DWCP Moçambique, o WOOP enfatizou os seguintes pontos para intervenção no apoio técnico:

- Estabelecimento de parceria com o Ministério de Trabalho (MITRAB) para apoiar a implementação de aspectos específicos da Estratégia de Emprego e Formação Vocacional (EVTS).
- Estabelecimento de parceria com o Ministério da Mulher e Acção Social (MMAS) para contribuir na implementação de outros programas e políticas (Plano de Acção Nacional para a Área da Deficiência – PNAD, Política Nacional de Género, etc.).
- Estabelecimento de parcerias com outros ministérios relevantes (incluindo MITRAB, Ministério da Indústria e Comércio, Ministério da Planificação e Desenvolvimento, Ministério das Finanças, MMAS, etc.) e facilitação de políticas mais encorajadoras e

-
- coerentes, um ambiente legal e regulador para a criação de emprego, e desenvolvimento do informal e de Micro, Pequenas e Médias Empresas (MSME), e promover a sua integração na economia formal, através do fortalecimento da planificação de políticas e capacidade do governo em todos os níveis, com especial ênfase na governação ao nível do distrito.
- Estabelecimento de parcerias com os parceiros sociais e intervenção junto destes na criação de capacidades para uma implementação efectiva dos papéis no Programa WOOP, com particular ênfase para intervenção na comunidade e inclusão de jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.
 - Em associação com outros programas e mecanismos de alocação de recursos e cooperação técnica (TC-RAM), aumento das capacidades e perfil das organizações de empregadores e de trabalhadores para expandir a sua intervenção e capacidade de representar a voz dos empresários e dos seus trabalhadores no processo de planificação e implementação da política a nível local.
 - Parceria e colaboração com as agências das Nações Unidas (UNDP, UNFPA, WHO, UNAIDS, UNESCO, UNHCR, UNCTAD, UNIFEM, e Banco Mundial) incluindo o apoio da UN SPAIN para o “Sistema das Nações Unidas em Moçambique”, parceiros de cooperação (SNV, SIDA, DFID, NORAD, GTZ, Irish Aid, EU, AfBD, Banco Mundial etc.) e principais organizações nacionais (CNCS, EcoSIDA, CDF).
 - Focalizar nas três províncias piloto (Maputo, Sofala e Nampula respectivamente) onde aparentemente os sectores de serviços, indústria e construção local são comparativamente mais desenvolvidos e oferecer a criação de um ambiente fértil para a criação de emprego.
 - Em associação com o programa TC-RAM de mainstreaming na área de género, criar capacidades (por exemplo, ao nível do Ministério do Trabalho) e promover a igualdade de género e mainstreaming das necessidades e integração no WOOP, de jovens, mulheres e sub-grupos vulneráveis como e de pessoas portadoras de deficiência.
 - Promoção do desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas (MSME) e expansão da economia formal, assim como os recursos de criação do auto-emprego para os grupos alvo.
 - Encorajamento de uma cultura de empreendedorismo entre os grupos alvo para considerarem o auto-emprego e o empreendedorismo como alternativas de vida atractivas.
 - Promoção de micro-empresas e actividades de geração de rendimentos, deste modo contribuindo para a redução da pobreza e diminuição de probabilidade para que as crianças sejam vítimas de trabalho infantil.
 - Avaliação da demanda por novos serviços de desenvolvimento de negócios não financeiros (BDS), incluindo serviços de treinamento baseados nos mass-media que possuem um maior custo/eficácia e que são especialmente desenhados para os micro-empresários, alcançando um maior número de clientes simultaneamente em diferentes espaços geográficos.

-
- Avaliação da demanda para um melhor acesso da micro-finança para o negócio informal, e fortalecimento da capacidade técnica de instituições locais seleccionadas de micro-crédito (MFIs) para associá-las a novos segmentos de clientes.
 - Identificação de sectores (como serviços sociais básicos) com potencial para criação de emprego, auto-emprego e desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas (MSME) para os grupos alvo.
 - Aumento das oportunidades de trabalho no sector de construção/infra-estruturas, indústrias criativas e “culturais” e negócios de serviços seleccionados que são altamente empregáveis e que permitem que se envolvam em actividades baseadas na comunidade e em modelos de negócios piloto e inovadores (por exemplo, parcerias público-privado).
 - Desenvolvimento de parcerias estratégicas com organizações para actualização das habilidades sobre o conhecimento e funcionamento económico, técnico/vocacional dos grupos alvo para melhorar as suas chances de integração no mercado de trabalho, através do início de pequenos negócios ou emprego.
 - Mitigação dos riscos do HIV e SIDA entre os trabalhadores e operadores do negócio informal, em particular através do treinamento a baixo/sem custo sobre iniciativas relativas ao HIV e SIDA no local de trabalho.
 - Promoção de sinergias entre actividades de geração de rendimento, emprego e protecção social no sentido de aumentar a inclusão social, particularmente dentro do quadro lógico de desenvolvimento local.

As intervenções deveriam permitir o alcance de cinco objectivos imediatos:

1. Criação de empregos de qualidade para jovens, mulheres e particularmente para as pessoas portadoras de deficiência.
2. Iniciativas práticas de mitigação do HIV e SIDA no local de trabalho.
3. Fortalecida a capacidade do Governo, organizações de empregadores e trabalhadores e dos mecanismos tripartidos nacionais para formular e implementar políticas relativas a criação de emprego, igualdade de género, mitigação e prevenção do HIV e SIDA.
4. Melhorados os mecanismos para recolha, análise e disseminação da informação sobre o mercado de emprego no programa WOOP.
5. Maior atenção e apoio providenciado pelas Nações Unidas e parceiros de cooperação para contribuir na Estratégia de Emprego e Formação Vocacional (ETVS).

Usando esta abordagem, era suposto que o Programa WOOP criasse redes e sinergias com as estratégias nacionais (PARPA, PNAD, EVTS, etc) assim como com os mais importantes pilares de intervenção do Sistema das Nações Unidas no país, delineados com base no United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). O Programa começou a ser implementado no segundo semestre de 2007 e a sua duração vai até 2010. Chegado a este ponto, era prevista a realização de uma Avaliação de Meio Termo do Programa.

II. AVALIAÇÃO DE MEIO TERMO

A avaliação de Meio Termo do Programa WOOP é realizada em concordância com o plano de trabalho do programa e em linha com a Política de Avaliação da OIT adoptada pelo Conselho de Governança em 2005. A política permite uma avaliação sistemática dos programas e projectos com o objectivo de melhorar a qualidade, transparência e prestação de contas do trabalho realizado pela da OIT, fortalecendo os processos de tomada de decisão e apoiando os parceiros na promoção de avanços em termos de justiça social e emprego decente.

A avaliação também pretende fornecer informação para guiar a tomada de decisão sobre o futuro do Programa; isto é, quer seja se ele continue ou não, e se sim, em que condições. O resultado esperado da avaliação é o relatório com recomendações relativas à gestão futura do Programa.

II.1. PROPÓSITO

O propósito da Avaliação de Meio Termo do Programa WOOP é de:

- a) Determinar se o Programa está a progredir em direcção ao alcance dos resultados estabelecidos e explicar porquê/porque não.
- b) Fornecer recomendações, baseadas no Documento do Programa e sua implementação. A avaliação também deveria determinar se é viável continuar com a implementação do Programa e em que condições. Adicionalmente, deveria ser conduzida uma avaliação da relevância do WOOP para desenvolver a sinergia e coerência do quadro lógico do Programa DWCP no país.
- c) Identificar a possibilidade de refinamento da estratégia do Programa onde for necessário.

O processo de Avaliação cobriu toda a implementação do Programa. Os resultados desta avaliação serão para o benefício dos parceiros nacionais de implementação, Governo Moçambicano (principalmente, mas não exclusivamente para o MITRAB), organizações de empregadores e dos trabalhadores, Governo da Holanda e OIT. Membros da Equipa Nacional das Nações Unidas e outros parceiros de cooperação também estarão interessados nos resultados.

II.2. METODOLOGIA

A metodologia seguiu uma abordagem compreensiva, baseando-se principalmente no grande envolvimento de todos os parceiros relevantes do Programa WOOP. Os principais métodos para a recolha de dados foram: entrevistas, consulta de documentos, reuniões com o staff do Programa, visitas de campo e discussões em grupo.

O primeiro passo foi a revisão e análise da documentação. O Escritório de Lusaka forneceu os seguintes documentos electrónicos à equipa de avaliação: documentos relacionados com a Avaliação em si, nomeadamente, os Termos de Referência e Guias de Avaliação; materiais sobre

o Background do Programa WOOP, especificamente, o Documento do Programa e Outline do Programa, Planos de Trabalho, Relatórios de Progresso, Relatório da Avaliação de Maio de 2008 e relatórios de missões. Outros documentos para ajudar a compreender o contexto no qual o Programa opera, incluindo o documento que apresenta as prioridades do DWCP identificadas preliminarmente pelos constituintes, PARPA II, EVTS, UNDAF, Agenda 2025 e os documentos do programa conjunto das Nações Unidas. No total foram disponibilizados à equipa de avaliação mais de 60 documentos.

Foram realizados encontros com 65 parceiros do Programa, representando diferentes agências: OIT, MITRAB, INEFP, organizações dos trabalhadores e organizações dos empregadores, Ministério da Juventude e Desportos (MJD), organizações de jovens, agências de desenvolvimento local, organizações de pessoas portadoras de deficiência e Embaixada da Holanda em Moçambique (veja a lista completa de pessoas entrevistadas nos anexos). Na sua viagem ao país, o consultor internacional e externo teve um encontro com o assessor técnico do Programa WOOP em Pretória. Após a sua chegada a Moçambique, o avaliador internacional juntou-se ao avaliador externo nacional e ambos tiveram um encontro de planificação com o principal staff da OIT para o Programa WOOP em Maputo. Após a secção de planificação, foram introduzidas algumas mudanças na agenda e os encontros foram replanificados. De um total de 40 encontros, apenas três não foram realizados: (i) com a Ministra do Trabalho, (ii) o ex-coordenador geral (CTA) do WOOP, e (iii) com o consultor que realizou a primeira avaliação do Programa.

De acordo com informações do MITRAB, a Ministra cancelou o encontro porque queria dialogar com os avaliadores no fim da sua visita a Moçambique; contudo, ela estava fora do país quando os avaliadores regressaram a Maputo e assim a entrevista não foi realizada. Contudo, os avaliadores foram informados que a Ministra percebeu que suas idéias sobre o Programa foram bem expressadas através da entrevista realizada pelos avaliadores junto ao Secretário Permanente.

O ex-CTA do WOOP declinou o convite para a entrevista mencionando que não estava interessado em encontrar-se com os avaliadores. O consultor que realizou a primeira avaliação externa do WOOP em Maio de 2008, encontrava-se na Holanda durante o período em que os avaliadores realizaram as entrevistas em Moçambique. Os avaliadores foram informados que a primeira avaliação externa do WOOP foi realizada pela OIT a pedido da Ministra. Ela aconselhou que o trabalho do CTA e do WOOP deveria ser avaliado antes que o CTA deixasse o país, no fim de Junho de 2008. Contudo, o relatório da avaliação nunca foi discutido em conjunto pela Ministra e o Director da OTI para o Malawi, Moçambique e Zâmbia (OIT/LO), ou entre os membros do Comité Executivo do Programa, embora várias tentativas para programar tais encontros tivessem sido realizadas pelo Director do OIT/LO.

O último encontro realizado pelos avaliadores externos em Moçambique foi um debriefing com o Director da OTI/LO.

A equipa de avaliação beneficiou da flexibilidade, cooperação e franqueza das pessoas contactadas. Tentando gerir uma agenda bastante apertada e preparada num curto período de tempo, foi possível para a equipa de avaliação, realizar os últimos arranjos em Maputo, Nampula e Sofala e agradecemos desde já o alto nível de cooperação demonstrado pelas pessoas contactadas. A Sra. Salmina Merique e Sra. Raquel Muianga, do escritório da OIT em Maputo,

tiveram um papel importante na programação da avaliação e na realização de todos os arranjos locais para que o trabalho dos avaliadores fosse realizado com sucesso.

As questões orientadoras da avaliação seguiram os critérios preconizados no documento "Planning and Managing Programme Evaluations". Os entrevistados foram primeiro questionados para fazer um resumo sobre o conhecimento/contacto com o programa desde o seu início até aos eventos mais recentes que poderiam se lembrar. Posteriormente, os entrevistados foram então questionados sobre a Relevância, Eficácia, Eficiência, Impacto e Sustentabilidade do WOOP. Além disto, a equipa de avaliação também analisou o nível de integração e priorização das questões de género e tripartismo dentro do Programa e o impacto do processo de reforma das Nações Unidas em Moçambique, os principais assuntos enfrentados pelo WOOP (suas origens e consequências) e possíveis soluções para ultrapassar os problemas e melhorar os resultados do Programa.

III. RESULTADOS

Os resultados da avaliação serão apresentados com base em sete principais temas sugeridos no Guião de Avaliação da OIT (2006): (i) revisão da implementação, (ii) relevância e enquadramento estratégico, (iii) validade do desenho do programa, (iv) eficácia e progresso do programa, (v) uso eficiente dos recursos, (vi) eficácia dos planos de gestão, e (vii) sustentabilidade e orientação de impacto.

III.1. REVISÃO DA IMPLEMENTAÇÃO

O Programa foi lançado em Setembro de 2007 pela Ministra do Trabalho na cidade de Nampula, tendo atraído grande atenção dos medias locais e nacionais. De acordo com algumas pessoas entrevistadas pelos avaliadores, o WOOP criou grandes expectativas nas organizações e população em geral. O slogan do programa – “Working Out Of Poverty” – estava em linha com o discurso do governo para reduzir a pobreza no país, e o orçamento de três milhões de dólares amplamente divulgado não poderia fazer mais do que aumentar estas esperanças. As pessoas esperavam que o programa fosse o principal factor para a redução da pobreza nas três províncias definidas (Maputo, Sofala e Nampula), através da criação de oportunidades de auto-emprego, para os jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.

Desde o seu início, o Programa tem apresentado dificuldades em termos de sua implementação. Embora algumas actividades tenham sido realizadas, o progresso do Programa WOOP em produzir os resultados esperados tem sido muito limitado. Diferenças em termos de percepção entre o pessoal da OIT e representantes das agências parceiras, especialmente o Ministério do Trabalho, na forma como o Programa deveria ser gerido e implementado, tem sido a principal causa desta situação. Estas diferenças não foram resolvidas: pelo contrário, elas foram aumentando até provocar um conflito que causou praticamente a paragem do Programa desde Junho de 2008.

Contudo, o Programa WOOP desenvolveu algumas actividades importantes desde o seu início. Durante o primeiro semestre da sua implementação, (Jul-Dez 2007), o WOOP, em parceria com outros projectos da OIT e programas conjuntos das Nações Unidas, é reportado com tendo produzido os seguintes resultados:

- Seminários de formação de formadores para profissionais de 15 organizações parceiras sobre o pacote Iniciar e Desenvolver o Seu Próprio Negócio (SIYB), nas três províncias abrangidas pelo WOOP.
- Por seu turno, estas 15 organizações deram formação a 85 jovens nas três províncias.
- Formação sobre o pacote Conhecimento Sobre Negócios (KAB) foi conduzida pelo pessoal da OIT e educadores do Ministério do Trabalho como um teste piloto para avaliar a viabilidade deste pacote para fazer parte das actividades de formação do WOOP.
- Representantes de duas organizações que trabalham com pessoas portadoras de deficiência, foram treinadas para usar o pacote SIYB e para desenhar formações de acompanhamento para indivíduos atendidos pelas suas organizações.
- Em coordenação com a OIT/Programa de SIDA e em colaboração com a Organização dos Trabalhadores Moçambicanos (OTM), o WOOP financiou actividades de formação para 172

trabalhadores em estratégias de mitigação do HIV e SIDA, educação de pares para 152 trabalhadores e formação de 50 trabalhadores na área de desenho de programas.

Em 2008, os seguintes principais resultados foram reportados como tendo sido alcançados com o apoio do WOOP através de actividades realizadas pelas organizações parceiras do Programa:

- O WOOP realizou duas formações de formadores no pacote SIYB para 20 formandos e formação de 15 formandos no pacote KAB.
- Um dos parceiros do WOOP, a DEL-Sofala, promoveu uma formação de formadores no pacote SIYB para 20 representantes dos parceiros sociais da OIT e das organizações nacionais que trabalham com pessoas portadoras de deficiência.
- Um seminário de formação no pacote KAB para representantes de sete escolas técnicas privadas.
- Em coordenação com o Programa Conjunto de Emprego para os Jovens das Nações Unidas (OIT/UNESCO/UNDP) foram apoiadas:
 - Formação de formadores para 30 jovens em Maputo sobre o pacote SIYB.
 - Promoção de oportunidades de auto-emprego nas três províncias, como parte do Programa “Operadores de Telefones Comunitários”. Em colaboração com o INEFP, MJD, governos locais, Conselho Nacional da Juventude e sector privado, esta iniciativa envolveu 650 jovens, incluindo pessoas portadoras de deficiência.
 - Representantes de oito agências trabalhando com mulheres e pessoas portadoras de deficiência foram formadas no “ciclo do programa”.
- Estudo para identificação dos fundos existentes para financiar iniciativas de emprego para jovens em Moçambique para advogar e promover redes com iniciativas de auto-emprego para jovens apoiados pela OIT (draft disponível em Dezembro de 2008).
- Estudo para determinar necessidades/situação do emprego nos jovens das zonas rurais, Estudo dos Jovens Rurais.
- Colaboração com dois programas parceiros na área do HIV e SIDA (Programa de parceiros da ECoSIDA e CNCS) para consciencializar e implementar actividades de mitigação do HIV e SIDA no local de trabalho.
- Em colaboração com o Bureau de Género da OIT, realização de duas formações de formadores na área de Avaliação de Género para a OTM e educadores do INEFP.
- Formação de formadores na área de Avaliação de Género foi também realizada para o pessoal do UNCT em Moçambique.
- Impressão de 250 cópias do manual de Avaliação de Género em Português.
- Tradução e adaptação para Português dos materiais de formação sobre o Gender and Entrepreneurship Together (GET Ahead), para serem usados em actividades de treinamento para mulheres empresárias.
- Formação na área de “habilidades de negociação e diálogo social” para representantes de organizações de jovens e pessoas portadoras de deficiência (35 participantes) das três províncias (a formação decorreu em Maputo).

Embora o WOOP esteja praticamente inoperante desde meados de 2008, ainda decorrem actividades, principalmente as realizadas pelas organizações parceiras. Por exemplo, os avaliadores foram informados que na Beira, o MJD acabava de realizar no início de Março de 2009, uma secção de formação sobre o pacote SIYB para 35 representantes de organizações de jovens na província de Sofala. A formação foi conduzida por um educador do INEFP; o WOOP

forneceu apoio financeiro para cobrir as despesas de lanches, aluguel da sala para a formação e honorários do formador.

III.2. RELEVÂNCIA E ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO

O WOOP está claramente alinhado com as necessidades do país para reduzir a pobreza através da criação de oportunidades de emprego para as populações marginalizadas no país (jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência). Embora Moçambique tenha melhorado a sua situação económica desde alguns anos atrás, mais de metade da população ainda vive abaixo da linha da pobreza, especialmente as mulheres. Para além disto, 95% dos trabalhadores moçambicanos não tem emprego formal, e o desemprego entre os jovens tem sido o maior problema sócio-político-económico do país.¹

O Programa está também completamente alinhado com as metas de desenvolvimento estratégico do governo. Tais prioridades estão expressas no Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II) e na Estratégia de Emprego e Formação Vocacional (EVTS) – adoptada pelo MITRAB para tornar as prioridades do PARPA II desenvolvidas e operacionalizadas com as contribuições da OIT e UNDP, inspirada na Agenda de Trabalho Decente da OIT.

Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que os objectivos do WOOP ainda eram muito relevantes e inteiramente alinhados com as prioridades estratégicas e necessidades do país.

III.3. VALIDADE DO DESENHO DO PROGRAMA

O WOOP foi desenhado por reconhecidos especialistas internacionais da OIT nas áreas relacionadas a quatro dimensões da Agenda de Trabalho Decente: direitos do trabalho, protecção social, promoção do emprego e diálogo social. Um quadro lógico compreensivo (Logframe) foi desenvolvido para o Programa, com cinco objectivos imediatos, 12 resultados e 57 actividades.

Durante as entrevistas conduzidas pelos avaliadores, grande parte dos representantes do Governo e do pessoal da OIT considerou o Logframe muito ambicioso. A percepção geral era de que tentando lidar com todas as lacunas identificadas na avaliação conduzida durante a fase de planificação, o desenho do Programa tornou-se demasiadamente amplo. Além disto, os entrevistados mencionaram que haviam muitos especialistas envolvidos, cada um, logicamente tentando incluir as suas áreas específicas o máximo possível no Plano do WOOP.

Embora tivesse havido um esforço para validar o Logframe com alguns elementos chave do Programa, não houve muitas alterações na versão final. O tempo limitado para a validação do processo, devido à pressão para implementação do Programa Trabalho Decente (DWCP), nos 10 países piloto a nível mundial, foi o principal motivo reportado como causa desta situação. Adicionalmente, houve barreiras importantes de comunicação, uma vez que a maioria dos membros não falava Inglês e o documento tinha que ser traduzido para Português – o que provou ser um processo longo e a qualidade final do produto foi questionável. Foi referido que o Logframe

¹ Documento do Programa WOOP (16 de Fevereiro de 2007).

esteve até certo ponto bloqueado, isto é, os fazedores iniciais não estavam interessados em fazer alterações significantes ao seu Logframe. Por último, os representantes da OIT apontaram que houve mudanças nas pessoas que representavam o MITRAB e os parceiros sociais durante o desenho do Programa. Eles indicaram que os novos representantes não foram devidamente informados pelos seus predecessores, o que contribuiu para a falta de compreensão e formação de idéias erradas sobre as estratégias de implementação e de gestão do WOOP.

À medida que o tempo foi passando, apenas algumas pessoas, excluindo o staff da OIT, pareciam ter percebido o Programa de acordo com os seus objectivos iniciais. Este facto tornou-se evidente durante os encontros iniciais do Comité de Direcção do WOOP, composto pelos parceiros chave do WOOP². O staff da OIT e outros membros do comité de direcção (particularmente representantes do Governo) mostraram significativamente, visões diferentes sobre como o Programa poderia ser implementado e gerido. Estas diferenças, nunca foram correctamente resolvidas e, à medida que o tempo foi passando, um maior clima de desconfiança instalou-se, resultando na inoperância do programa em menos de um ano após o seu início. O problema dura até hoje e pode ser considerado como tendo elementos técnicos e alguns aspectos de relações interpessoais.

Sob ponto de vista técnico, o modo de implementação e gestão do Programa WOOP era fundamentalmente visto de maneira diferente pela OIT e por outros parceiros. Relativamente à gestão, os oficiais do governo esperavam que os fundos do Programa fossem alocados ao MITRAB ou ao INEFP. No seu ponto de vista, tendo controle dos fundos, haveria de garantir não somente a autonomia do Programa para responder às necessidades percebidas como específicas pelo governo. Este controle iria permitir também fortalecer o INEFP- uma instituição chave do Ministério do Trabalho que se debate sempre com financiamento limitado. Deixar algo “tangível” para o INEFP como parte da implementação do WOOP, foi repetidamente referido por diferentes entrevistados como sua maior preocupação. Por outro lado, a OIT, em consonância com o acordo global de parceria entre a OIT e Governo da Holanda, sempre planeou gerir directamente os recursos a partir do escritório de área de Lusaka em colaboração com o escritório local da OIT em Maputo de modo a atender às necessidades do Programa WOOP.

Outro aspecto importante levantado sobre a gestão pelos membros do comité executivo foi a alocação de recursos dentro das linhas de despesas do Programa. Eles pensaram que a alocação dos recursos não era balanceada, uma vez que 60% do orçamento parecia estar sendo usado para cobrir custos administrativos e apenas 20% estava alocado para treinamento, o que na opinião deles, é a principal estratégia do WOOP para produzir seus resultados. Os representantes da OIT mencionaram que tentaram explicar esta aparente contradição aos membros do comité executivo, mas sem sucesso. Eles indicaram que os 60% não eram todos para cobrir os “custos administrativos”, mas incluíam o pagamento de salários da equipa técnica, constituída por 3 pessoas, que deveria realizar vários serviços no âmbito do Programa. Também clarificaram que o doador foi específico sobre a necessidade de que a maior percentagem dos recursos fosse utilizada nas actividades do Programa e que o orçamento tinha sido preparado tomando em consideração este aspecto importante. Este ponto remete-nos às diferentes visões em relação às estratégias de implementação do Programa.

² Governo de Moçambique (Ministério do Trabalho e INEFP), OTM, CONSILMO, CTA, Embaixada da Holanda e OIT (OIT/BIT, and WOOP-OIT/BIT Mozambique)

Os representantes do MITRAB queriam que as actividades do Programa WOOP alcançassem directamente a população alvo. Estavam preocupados com que o Programa não apenas providenciasse formação, mas que apoiasse directamente os grupos de jovens, mulheres e de pessoas portadoras de deficiência para iniciar ou introduzir melhorias significantes nos seus micro/pequenos negócios. Isto incluía fornecimento de equipamento básico, ferramentas, e/ou acesso a micro-crédito para iniciar a actividade. Além disto, os avaliadores recolheram relatórios que referem que agências locais do INEFP (como por exemplo, o INEFP da província de Maputo) e outras organizações parceiras (como por exemplo, a ADEL Sofala) tinham profissionais que já haviam sido treinados em métodos propostos pela OIT como o SIYB. Este facto contribuiu para o aumento do nível de frustração dos membros sobre a principal estratégia do WOOP de providenciar formação de formadores, uma vez que não era considerada relevante para eles, tendo em conta que eles já possuíam esta capacidade. Uma melhor avaliação das necessidades deveria ter sido feita para este efeito.

A OIT por outro lado, tinha em mente uma intervenção mais ambiciosa e complexa baseada no fornecimento de assistência técnica para fortalecer as organizações parceiras. Estas organizações eram vistas como os principais actores para influenciar o aumento de actividades de geração de emprego decente através da implementação de intervenções directas na população alvo e/ou encorajamento para a mudança de políticas a nível local, provincial e nacional. A ideia da OIT também incluía algumas outras iniciativas como promover a criação de capacidades ao nível do diálogo social, combate do HIV e SIDA no local de trabalho, promoção do emprego tendo em conta aspectos de género e de deficiência e advocacia das convenções da OIT. Claramente, a maioria dos entrevistados por esta avaliação nunca perceberam o que estes aspectos significavam ou não concordaram que estes aspectos tivessem alguma relevância para as suas organizações ou para o país. Os representantes da OIT chamaram a atenção dos avaliadores para o facto de que este problema poderia ter sido resolvido se o MITRAB e os parceiros sociais tivessem cumprido com o seu compromisso de concluir o DWCP para Moçambique, que ainda encontra-se em forma de rascunho.

É importante notar que a OIT tem uma extensa experiência na área de formação de indivíduos e de desenvolvimento de micro/pequenas empresas – esta é especialmente a área de expertise do Director da OIT/LO. De acordo com a sua experiência, o fornecimento de “kits” ou de créditos para grupos logo após sua formação, não é uma medida efectiva para garantir o auto-emprego sustentável. Até em Moçambique, existe uma longa experiência de graduados de programas de formação profissional que venderam os kits recebidos ou que não pagaram os seus empréstimos. De acordo com a OIT, para tornarem-se empresários de sucesso, os indivíduos precisam estar motivados e ter iniciativa para iniciar pequenos negócios na sua área de interesse/experiência.

Expectativas não alcançadas sobre a implementação e gestão do WOOP levaram a um certo nível de frustração de ambas partes. Esta frustração foi também acrescida por alguns interesses pessoais e de grupos que levaram ao resfriamento de relações entre os parceiros do Programa.

Neste âmbito, um aspecto importante foi que a pessoa indicada pela Ministra do Trabalho para representar o Ministério no WOOP, pretendia receber uma compensação adicional ao salário auferido no MITRAB, para realizar as suas tarefas. Ele pretendia que o seu salário fosse compatível com o recebido por um Oficial Nacional de Programa da OIT. Uma vez que a OIT

nunca indicou nenhuma intenção para cumprir com as suas expectativas salariais, alguns entrevistados indicaram que este profissional tornou-se um oponente do Programa. Foi também indicado que devido à sua proximidade com a Ministra³, ele poderia ter desestabilizado o WOOP influenciando a formação de uma visão negativa por parte da Ministra sobre o Programa. Esta infeliz situação foi abertamente levantada em avaliações prévias do Programa⁴ e soluções para abordar esta questão foram propostas, incluindo uma solução pragmática dentro das regras da OIT para igualar o salário do representante com um pagamento correspondente ao salário de um Oficial Nacional do Programa da OIT. Contudo, no momento atual, os avaliadores consideram que a situação chegou a um nível de fricção e de desconfiança tal que dificilmente será recuperado e, se o WOOP continuar, uma outra fórmula para resolver este problema deve ser identificada (veja sugestões específicas na secção de recomendações deste relatório). É importante mencionar que a descrição das atribuições da contraparte do MITRAB no WOOP, nunca foi concordada desde o início pelo MITRAB e a OIT – os representantes da OIT afirmaram que desenvolveram esta descrição de atribuições, mas nunca receberam uma resposta formal de aceitação pelo MITRAB.

O problema da compensação também chegou ao principal conselho de governação do WOOP quando membros do comité de direcção pediram para serem compensados pelo tempo dedicado ao Programa com fundos do WOOP. Mais uma vez, a reacção da OIT foi de prontamente recusar o seu pedido baseado nas regras gerais da organização que não permitiam pagamentos directos os membros do corpo de direcção do Programa. Os representantes da OIT mencionaram que as organizações das Nações Unidas em Moçambique não pagam honorários a membros de qualquer comité de direcção de seus projectos. Como membros da Equipa das Nações Unidas do país, a OIT é obrigada a ser consistente com as políticas ditadas por esta organização. Alguns dos entrevistados por esta avaliação indicaram que a frustração dos membros do comité de direcção iniciou com a falta de tratamento adequado para com o grupo. Coisas simples como lanches durante os encontros, realização de alguns encontros em locais fora de Maputo (como sugerido por Klemmer no seu relatório de Maio de 2008), poderiam ter ajudado a criar um melhor ambiente entre os membros deste comité e provavelmente teriam prevenido os problemas observados.

Um outro aspecto levantado por um grande número de pessoas entrevistadas pelos avaliadores, foi o clima de desconfiança e os problemas de comunicação entre o Director da OIT/LO e Ministra do Trabalho. Claramente, as diferenças em termos de perspectivas sobre a implementação e gestão do Programa tiveram um papel importante nesta situação. Foi mencionado que a Ministra estava até certo ponto frustrada com a inflexibilidade demonstrada pelo Director da OIT/LO em resolver as questões trazidas por ela ou por seus representantes e ainda com as barreiras de língua/cultura – ela sempre teve que usar um tradutor para se comunicar com o Director e até certo ponto sentiu-se desconfortável nesta situação. Foi também mencionado que o papel que a contraparte do MITAB teve em minar este relacionamento através do fornecimento de informação negativa sobre o Programa à Ministra constitui um factor que não pode ser desprezado. Por outro lado, o Director da OIT/LO estava frustrado com os pedidos de pagamento pelo representante do MITRAB e pela falta de apoio da Ministra ao WOOP. A frequente transferência ou mudança do

³ Referido como tendo alcançado devido ao papel importante que teve no auxílio à Ministra na resolução do longo conflito político (enfrentado por três prévios Ministros) relacionado aos fundos dos trabalhadores moçambicanos na Ex-RDA .

⁴ Klemmer, A. (2008). "Mission Report" Mozambique 19 to 21 May 2008.

Azevedo, J. (2008). "Streamlining of WOOP Project Document and Logframe: Draft Report". Maputo, June 2008.

staff do MITRAB envolvido no WOOP foi outro aspecto levantado pelo staff da OIT que dificultou em demasia a continuidade de relações com membros do staff do MITRAB no nível abaixo da Ministra. Um aspecto interessante que foi trazido à atenção dos avaliadores, foi o facto de o Director da OIT/LO ter trabalhado com outros Ministros em Moçambique e nunca ter encontrado problemas para interagir com eles devido a barreiras de língua e possíveis diferenças culturais. Este constitui claramente um problema sensível que precisa ser enfrentado se o Programa tiver que continuar.

III.4. EFICÁCIA E PROGRESSO DO PROGRAMA

As actividades de monitoria do Programa WOOP foram reportadas como tendo sido consistentemente implementadas até Junho de 2008, altura em que a pessoa responsável por esta área resignou das suas funções. A equipa de gestão do Programa WOOP mencionou ter informação completa sobre o número e tipo de pessoas treinadas e sobre o tipo de actividades implementadas como parte do Programa. Seria prematuro pensar que o WOOP poderia produzir mudanças significantes devido a sua curta existência e devido aos problemas enfrentados durante a sua implementação. Contudo, não foram planeados, nem realizados estudos de impacto até o momento. Como consequência, não se pode esperar que o Programa produza nenhuma evidência consistente sobre a sua eficácia no alcance dos resultados esperados.

Como parte da avaliação de meio-termo, os avaliadores inquiriram sistematicamente todas as 65 pessoas sobre os possíveis resultados produzidos pelo Programa WOOP até ao momento. Poucos entrevistados foram capazes de indicar exemplos concretos dos resultados produzidos pelo Programa ao nível da população alvo. A seguir apresentamos alguns dos principais resultados mencionados pelos entrevistados:

- Um número de grupos de jovens (incluindo homens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência) iniciou com o negócio de telefones comunitários nos distritos das três províncias abrangidas pelo Programa, após receberem formação de SIYB pelos parceiros do WOOP que participaram na formação de formadores oferecida pelo Programa. Contudo, foram reportados problemas no fornecimento do equipamento após a formação: em alguns casos os formadores não foram responsáveis pela distribuição do equipamento, o que resultou na entrega do mesmo a jovens que não participaram na formação. Para além disto, não está claro se houve/há medidas consistentes para fazer o acompanhamento e garantir que foram iniciados novos negócios.
- Uma agência de desenvolvimento em Nampula (ADELNA) formou 16 membros de organizações no método SIYB; duas destas organizações (empresa de construção e loja de venda de materiais de construção) foram mencionadas como tendo melhorado relativamente os seus negócios através da aplicação do novo conhecimento e, como resultado, expandiram as suas actividades para outras províncias.
- Ao nível mais estratégico, para a OIT, provavelmente um dos maiores resultados produzidos pelo Programa foi o fortalecimento e dinamização das suas actividades em Moçambique. O WOOP foi o maior Programa apoiado pela OIT na região e no país sem ter escritório local. Actualmente a OIT está envolvida em cinco programas em Moçambique.

É significativamente notável que há um sentimento geral de frustração entre os entrevistados por esta avaliação, especialmente os representantes do Governo e das organizações de empregadores e de trabalhadores. Eles consideram que o Programa WOOP ainda não produziu nada de significativo para atingir a sua principal meta. Para além disto, pensam que do modo como foi desenhado não irá contribuir para a redução da pobreza através da criação de oportunidades auto-emprego para os jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência.

III.5. USO EFICIENTE DOS RECURSOS

Devido ao constrangimento político enfrentado pelo Programa que causou a sua inoperância desde Junho de 2008, o uso dos recursos financeiros tem sido feitos de forma demorada. Os avaliadores não tiveram acesso até ao momento da redacção do presente relatório, do valor exacto que foi gasto pelo Programa. Um dos entrevistados mencionou que este valor não deverá ultrapassar um terço do valor total do orçamento. Gasto. Com a conclusão do WOOP marcada para 30 de Março de 2010, parece pouco provável que os recursos do Programa sejam usados até essa data.

III.6. EFICÁCIA DO PLANO DE GESTÃO

Foram reportados sérios problemas no concernente aos arranjos feitos para a gestão do Programa. Um dos principais problemas foi o modo como os recursos financeiros foram mantidos. Sendo que o escritório da OIT em Moçambique não tinha nenhuma autonomia, todos os desembolsos tinham que ser aprovados a partir do escritório de Lusaka e as despesas aprovadas tinham que ser pagas através do escritório do UNDP em Moçambique – um encargo extra para o escritório já ocupado com as operações regulares daquela organização.

Os avaliadores ouviram frequentes reclamações de diferentes partes (incluindo staff da OIT) sobre o processo extremamente lento de aprovação das despesas e de pagamento, e pior ainda, no reembolso dos valores investidos previamente pelos parceiros locais para desenvolver as actividades planeadas. O INEFP na cidade de Maputo mencionou ter esperado mais de seis meses para obter o reembolso das despesas que tiveram para realizar as actividades do WOOP. Foi mencionado que alguns funcionários do INEFP tiveram que pagar do seu próprio bolso, valores para repôr o orçamento da instituição no fim do ano fiscal, uma vez que até aquele momento, o WOOP ainda não os tinha reembolsado.

As boas novas chegaram com o Director da OIT/LO afirmando que o escritório de Moçambique brevemente iria ganhar o estatuto de “hub”, facto que irá dar grande autonomia na gestão dos seus recursos financeiros. Quando este cenário for implementado, certamente irá melhorar esta situação bastante insatisfatória.

Outro factor para discutir dentro do tema sobre questões de gestão do Programa, é o papel jogado pelo ex-coordenador (CTA) do WOOP. Existem relatos das entrevistas reconhecendo seu conhecimento e capacidade técnica em relação aos conteúdos abrangidos pelo Programa. Os entrevistados também reconheceram o papel importante realizado pelo CTA no alcance dos

resultados obtidos pelo WOOP. Contudo, os resultados alcançados e o modo de gestão do Programa, foram no mínimo controversos. A principal crítica ouvida repetidamente pelos avaliadores foi o facto de ele conduzir o Programa como se de uma ONG se tratasse – muitas actividades pequenas realizadas ao mesmo tempo em diferentes lugares e pouca atenção dada ou falta de habilidade política para juntar os diferentes parceiros, especialmente o Governo, à volta dos principais objectivos do Programa. Ele foi mencionado também como tendo um controle excessivo do orçamento, não permitindo o pagamento de algumas despesas que poderiam fazer com que os parceiros se sentissem mais valorizados e /ou encorajados. Por exemplo, os participantes dos encontros do comité de direcção eram apenas servidos água – não havia refrescos ou lanches.

III.7. SUSTENTABILIDADE E ORIENTAÇÃO DO IMPACTO

O WOOP opera dentro da lógica de que seu principal impacto final, isto é, redução da pobreza através da criação de oportunidades de auto-emprego para jovens, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, será alcançado através do fortalecimento das organizações parceiras que trabalham directamente com a população alvo, ou que podem melhorar/estabelecer políticas relativas ao auto-emprego destes grupos. Esta abordagem traz significantes desafios para medir o impacto esperado. Devido a esta situação, é importante pôr em prática um forte sistema de monitoria para seguir e documentar as actividades do WOOP e possíveis mudanças produzidas pelas actividades. Contudo, como foi mencionado previamente, não existe um sistema de acompanhamento dos esforços realizados do WOOP para permitir uma determinação sistemática do seu impacto a longo termo.

Em termos de sustentabilidade, se o Programa tem tido sucesso no fortalecimento das organizações que servem directamente a população alvo, seria possível a continuidade dos resultados do Programa a longo termo, uma vez que o treinamento e apoio para o início e fortalecimento de novos negócios poderiam ocorrer independentemente da intervenção directa do WOOP. Contudo, a experiência indica que de modo a que se alcancem estes resultados, o WOOP precisa estabelecer uma estratégia para permitir um acompanhamento a estas organizações. Além disto, resultados sustentáveis serão apenas garantidos se as organizações parceiras começarem a providenciar um apoio mais consistente à população alvo, além do treinamento inicial. Durante as visitas de campo, os avaliadores encontraram poucas evidências de que os parceiros possuem algumas estratégias para acompanhar indivíduos e grupos após o término do treinamento. Contudo, o actual clima de desconfiança entre os actores do Programa, indica um cenário negativo para assegurar os impactos futuros do WOOP.

IV. CONCLUSÕES

- O WOOP é claramente relevante e está alinhado com as necessidades do país e prioridades do governo.
- O programa desenvolveu algumas actividades desde o seu início e alcançou alguns resultados positivos, incluindo alguns benefícios para a população alvo e abriu portas para o início das actividades da OIT em Moçambique. Contudo, o WOOP tem sido desafiado em termos de implementação e os resultados alcançados têm sido limitados.
- O desenho do WOOP foi bastante ambicioso. Tentando lidar com todas as lacunas identificadas na avaliação das necessidades realizadas no período de planificação, o Logframe do Programa tornou-se demasiadamente amplo. Muitos especialistas estiveram envolvidos no processo, tentando alargar o máximo possível suas áreas específicas no Plano do Programa.
- A validação do desenho do Programa com os principais parceiros teve problemas devido a limitações de tempo e barreiras na língua.
- Apenas algumas pessoas, além do staff da OIT, pareciam ter percebido o Programa no modo como foi inicialmente desenhado.
- Existem diferenças claras de percepção, entre o staff da OIT e representantes das organizações parceiras, especialmente do MITRAB, no modo como o programa deveria ser implementado e gerido. Estas diferenças nunca foram devidamente abordadas, e à medida que o tempo foi passando, uma clima de desconfiança instalou-se resultando na inoperância do Programa antes de um ano após o seu início.
- O problema tem elementos técnicos e interpessoais. Do ponto de vista técnico, os parceiros do Programa, especialmente o MITRAB, esperavam que os fundos do Programa WOOP fossem geridos por eles (ou pelo INEFP), enquanto a OIT sempre planeou gerir directamente os recursos do Programa. Para além disto, os parceiros locais queriam que as actividades do Programa atingissem directamente a população alvo enquanto a OIT desenhou uma intervenção mais complexa e ambiciosa baseada na disponibilização de assistência técnica para fortalecer as organizações.
- Verificaram-se três principais problemas interpessoais que influenciaram para o actual problema no Programa: (i) a contraparte do MITRAB para o WOOP contribuiu para desestabilizar o Programa após a sua expectativa de compensação financeira não ter sido concretizada; (ii) os membros do comité de direcção tornaram-se desinteressados em relação ao Programa WOOP pelo facto de não se sentirem valorizados e por não serem compensados pelo tempo disponibilizado ao Programa; e (iii) o clima de desconfiança e os problemas de comunicação entre a Ministra do Trabalho e o Director da OIT/LO começaram a aumentar devido as perspectivas diferentes sobre o Programa WOOP que não foram resolvidas.

-
- Falta de controle local pelo escritório da OIT em Maputo sobre os recursos financeiros do WOOP, criou desafios maiores na sua implementação, tornando-se numa grande fonte de frustração para os parceiros do Programa.
 - O CTA do Programa tinha grande experiência técnica e foi essencial para atingir os resultados do WOOP. Contudo, não foi capaz de juntar os diferentes parceiros para resolver as diferenças em termos de perspectivas sobre como o programa deveria ser implementado e gerido.
 - Esta complexa rede de problemas impossibilitou o Programa de usar plenamente seus recursos e que fosse implementado de modo que pudesse aumentar as possibilidades para produzir os impactos esperados. Também influenciou negativamente na sustentabilidade dos resultados do WOOP.

VII. RECOMENDAÇÕES

Baseado em todos os dados recolhidos pelos avaliadores, o WOOP está claramente a ter sérios problemas na sua implementação e o actual clima de desconfiança política não possibilita um cenário positivo no futuro. Tendo isto em mente, os avaliadores identificaram três possíveis cenários para o futuro do Programa. É importante mencionar que estes cenários precisam ser devidamente avaliados e melhorados pelos parceiros primários do WOOP.

Os primeiros dois cenários estão baseados na ideia de que é possível fazer uma última tentativa para resolver os assuntos pendentes, de modo a que o Programa possa produzir os efeitos desejados. Os avaliadores acreditam que estas são as opções mais desejáveis devido a duas razões principais que são: (i) Moçambique necessita claramente de uma intervenção como a do WOOP e a população moçambicana irá sofrer uma grande perda se o Programa for interrompido, e (ii) os principais actores (especialmente OIT e MITRAB, expressaram a sua vontade e interesse em superar os problemas e fazer um bom uso dos recursos disponíveis.

Cenário 1:

- O WOOP deveria focalizar na área da promoção do auto-emprego juvenil de acordo com o proposto por Klemmer no seu relatório de 2008:
 - *A estratégia do WOOP deveria focalizar na procura do segundo e quarto objectivos relacionados com a promoção do (auto)emprego para os jovens, enquanto os objectivos 3 e 5 relacionados a criação de capacidades para o diálogo social e combate do HIV e SIDA no local de trabalho (pequenas e médias empresas) deveriam ser cancelados. Esta revisão não comprometeria o apoio técnico para elementos nacionais porque as actividades 2.2.2.-2.2.4 ou 2.5.3.-25.4 ainda oferecem possibilidades para intervenção na área de criação de capacidades. Além disto, esta revisão não iria comprometer o apoio da OIT para os parceiros locais na sua luta contra o HIV e SIDA, uma vez que (já existem projectos de HIV e SIDA da OIT a serem implementados no terreno).*
 - *As actividades 2.2.1 2.3.1., e 2.5.1 que lidam com a advocacia das convenções da OIT deveriam ser cancelados, tendo em mente o facto de que o WOOP não tem capacidade técnica local para implementar ou pelo menos realizar algumas intervenções nesta área. Por outro lado, estas actividades deveriam ser reservadas para serem providenciadas pelo menos por alguém com experiência nesta área.*
 - *As actividades 2.4.4.-2.4.5 e 2.5.6 que lidam com o mainstream do género e assuntos relativos a deficiência na promoção do emprego através do desenvolvimento de uma política de empresariado, deveriam ser canceladas, outra vez tendo em mente os recursos limitados e a falta de capacidade técnica local do Programa WOOP, e também devido ao facto de que pelo menos dois projectos a serem lançados em 2008 têm um foco exclusivo no desenvolvimento da mulher empresária... (6)*
- Deveria ser realizado um retiro com a duração de dois a três dias fora de Maputo, com a equipa da OIT e organizações parceiras-chave (MITRAB e organizações de empregadores e de trabalhadores) para realinhar as estratégias do WOOP e a estrutura de gestão para o restante período do Programa. O retiro poderá também servir para aumentar a compreensão do modo de operação da OIT, e sua singularidade dentre as agências das Nações Unidas. A

Ministra do Trabalho e o Director da OIT/LO deveriam estar presentes pelo menos no dia final do retiro para garantir a representatividade e credibilidade das decisões finais.

- O principal resultado do retiro deverá ser a redefinição clara dos objectivos do WOOP, definindo em detalhes os papéis dos parceiros. O processo deverá ser facilitado por um consultor externo com larga experiência na resolução de conflitos.
- Criação de dois escritórios provinciais com responsabilidade de dinamizar, coordenar e monitorar a implementação nas províncias de Sofala e Nampula. Estes escritórios provinciais deverão localizar-se dentro das instalações do INEFP com o objectivo de fortalecer estas instituições. Os novos escritórios deverão ser devidamente equipados e dispor de pessoal preparado para exercer as funções definidas.
- Contratação de um novo CTA com: (i) expertise técnica necessária para liderar o Programa, (ii) habilidades culturais e de língua adequadas para trabalhar em Moçambique, e (iii) habilidade política para pôr diferentes indivíduos e grupos a colaborar.
- Estabelecimento de estratégias consistentes para acompanhar indivíduos e grupos após a sua formação, disponibilização de apoio necessário para que estes possam progredir em direcção ao sucesso e monitoria das mudanças e dos resultados alcançados. Estudos de impacto a longo termo devem ser programados.
- Concordar na elaboração de descrição de atribuições para a contraparte do MITRAB, com atribuições específicas e claras. Devido à séria fricção com o actual representante, identificar um nova pessoa para este cargo.

O staff da OIT mencionou que uma versão deste cenário tem estado na mesa de discussões desde a avaliação externa conduzida em Maio de 2008. Mencionaram que os resultados daquela avaliação foram partilhados com os representantes do MITRAB e dos parceiros sociais, contudo, os esforços feitos pela OIT para a discussão conjunta de algumas destas idéias foram infrutíferos. Este facto pode ser uma indicação de que há uma vontade limitada por parte do MITRAB e dos parceiros sociais para explorar a implementação contínua do WOOP nestes termos.

Cenário 2:

- O Programa é interrompido os seus recursos são investidos para fortalecer outros programas existentes apoiados pela OIT em Moçambique e que estão em linha com as prioridades do WOOP e produzem bons resultados.

Alguns claros candidatos são: (i) Componente de Promoção de Emprego Jovem do Sistema Único das Nações Unidas; (ii) Estratégias e Ferramentas contra Exclusão Social (STEP); (iii) Programas de HIV e SIDA da OIT; (iv) Programa HIV e SIDA da Agência de Cooperação Internacional da Suécia; e (v) Promoção de Mulheres Empresárias pela União Européia.

A definição dos melhores candidatos para receber os fundos remanescentes deve resultar de uma discussão em conjunto entre os principais parceiros do Programa, tomando em conta evidências

atuais e futuras do sucesso das intervenções acima mencionadas e de outras que poderiam ser incluídas na lista.

A vantagem deste cenário em relação ao primeiro é o facto de que poderia permitir um novo começo para a iniciativa, deixando para trás, os maiores conflitos e investindo em actividades que parecem funcionar melhor.

Um representante da OIT referiu alguns outros aspectos positivos associados a este cenário. Primeiro, foi mencionado que o MITRAB dirige o Programa Conjunto das Nações Unidas para o Emprego Jovem que também tem os parceiros sociais como membros, facto que facilitaria a sua aceitação. Segundo, esta opção poderia promover um maior alinhamento dos projectos assistidos pelos doadores (p.e o WOOP), com quadros lógicos nacionais existentes, em vez de criar uma nova Unidade de Implementação de um programa fora das estruturas existentes. Finalmente, iria evitar uma desnecessária duplicação e transferência de custos para aqueles actores engajados em comitês de direcção tanto do Programa Conjunto das Nações Unidas para o Emprego Jovem quanto do WOOP.

Um outro membro do staff da OIT apontou um importante desafio associado a este cenário. É provável que o Governo da Holanda concorde com a realocação dos fundos do Programa, mas apenas se a OIT puder fornecer forte evidência de que a nova estratégia irá aumentar a capacidade da agência para implementar a Agenda de Trabalho Decente em Moçambique. Devido à lentidão nas negociações para definição e implementação do DWCP (as discussões tem durado a mais de dois anos) será pouco provável prover esta evidência.

Cenário 3:

- Encerramento do WOOP e transferência dos recursos remanescentes para financiar Programas em outros países que parecem ter tido mais sucesso na implementação da Agenda de Trabalho Decente da OIT e redução de pobreza através da criação de oportunidades de trabalho ou de auto-emprego para os grupos em desvantagem.

Esta é provavelmente a opção mais radical, mas ainda relativamente possível devido à situação política difícil do WOOP que poderia fazer os parceiros principais decidirem que os dois cenários prévios não são possíveis ou desejáveis. Um staff da OIT mencionou o facto de que se esta opção for realizada, certamente irá afectar “o compromisso de financiamento pelo doador; mas ao mesmo tempo será uma importante lição para a OIT e Ministério do Trabalho de perdas de ambos os lados e poderá resultar num ambiente mais arejado para a criação de uma abordagem mais precavida de colaboração em outras iniciativas de cooperação para o desenvolvimento”.

É importante mencionar que este não é o cenário mais desejado, devido ao facto de que os moçambicanos seriam os maiores perdedores.

VII. LIÇÕES APRENDIDAS

- É importante ter um coordenador da OIT para a região que fale as línguas oficiais dos países para os quais é responsável. Embora esta medida não irá necessariamente prevenir ou resolver a ocorrência de problemas interpessoais que possam surgir, isto poderá provavelmente diminuí-los.
- Prestar atenção ao timing do Programa quando é necessário traduzir documentos básicos para a língua local. Para garantir a completa participação de alguns parceiros-chave, é necessário orçamentar recursos suficientes durante a fase de planificação.
- Quando existem muitos especialistas envolvidos na planificação do programa, é essencial fornecer tempo suficiente e procedimentos específicos para garantir que os parceiros-chave tenham uma compreensão completa do que é proposto e que tenham oportunidade suficiente para que as suas preocupações e idéias sejam colocadas exaustivamente durante a fase de planificação.

ANNEX: LISTA DE PESSOAS ENTREVISTADAS

1. Gerry Finnegan, director OIT Lusaka
2. Dennis Zulu, chefe da área de Programação, OIT Lusaka
3. Johanna Silvander, OIT Lusaka
4. Andreas Klemmer, Especialista Sênior em Empresas
5. Salmina Merique, WOOP Oficial de Programa
6. Nuno Cunha, OIT-STEP Oficial de Programa
7. Gaia Segola, consultora da OIT
8. Celeste Guambe, OIT-UNDP oficial de relações
9. Rotafina Donco, antiga Oficial de Programa WOOP
10. Francisco Moises, delegado do Ministério do Trabalho para o WOOP
11. Tomás Bernardino, Secretário Permanente do Ministério do Trabalho
12. Francisco Manuse, antigo director do INEFP para o treinamento vocacional
13. Justino Chemane, CTA, antigo ponto focal do WOOP
14. Antonio Muchibe, INEFP chefe do departamento de emprego
15. Rafael Dava, OTM-nacional
16. Francisco Macoio, OTM-nacional
17. Alexandre Munguambe, OTM-nacional
18. Angelo Chilaerle, CONSILMO-nacional
19. Fabian Mañaza, CONSILMO-nacional
20. Abiba Tamele, directora nacional do INEFP
21. Mamane Kará, CTA-nacional
22. Edgar Baloi, CTA-nacional
23. Filomena dos Santos, Ministério do Trabalho-Nampula
24. Rita Jemusse, INEFP-Nampula
25. Francisco Mangaia, ACIANA-Nampula
26. Antonio Momade, ACIANA-Nampula
27. Jordão Mateus, OTM-Nampula
28. Ali José Essimela, CONSIMO-Nampula
29. Cardoso Lourenço, CONSILMO-Nampula
30. Carlos Nicolau, CONSILMO-Nampula
31. Pedro Max, Associação de Jovens de Nampula
32. Fatima Godfire, Associação de Jovens de Nampula
33. Oswaldo Custódio, ADEMO Nampula
34. Paulino Roroge, GAPI Nampula
35. Nazir Karin, GAPI Nampula
36. Antonio Mogerene, ADELNA
37. Ernesto Bertón, ADELNA
38. Honório Monoca, ADELNA
39. Jeronimo Mahoque, Relações Exteriores do Ministério de Trabalho
40. Jordão Sechene, OTM Sofala
41. José Mazine, OTM Sofala
42. Augusto Chicala, CONSILMO Sofala
43. Luisa Floriana, OTM Sofala
44. Simonine Louia, FUSA Sofala

-
45. Hamide Tayob, ADEL Sofala
 46. Lino Domingos, ADEL Sofala
 47. Stelio Matusse, CPJ Sofala
 48. Arlindo Mentira, CPJ Sofala
 49. Rita Jabanite, Ministério da Juventude e Desportos Sofala
 50. Gilda Silvestre, Ministério da Juventude e Desportos Sofala
 51. Augustinto Gomes, Youth Organization Sofala
 52. Manuel Dacarza, CADE Sofala
 53. Luisa Jemuca, Ministério da Juventude e Desportos Sofala
 54. Issufo Aly, Ministério da Juventude e Desportos Sofala
 55. Elsa da Barca, INEFP Sofala
 56. Emma Tangle, ACIS Sofala
 57. Marjon Durang, Embaixada Holandesa
 58. Elias Manjate, INEFP Cidade de Maputo
 59. Rita Machana, INEFP Província de Maputo
 60. Irene Tomás, Conselho Nacional da Juventude Maputo
 61. Angela Reane, Ministério da Juventude e Desportos
 62. Lúcio Pitocapossa, CADE Maputo
 63. Abel Machavate, ADEMO Maputo
 64. Paulo Romão, Programa de HIV e SIDA da OIT
 65. Alfredo Munguambe, Programa de HIV e SIDA da OIT