

Nº 2009/218 721 / Projecto Nº 9 ACP MOZ 29

“Introdução de modernas ferramentas de gestão em regime experimental e fortalecimento institucional de planificação, acompanhamento e gestão financeira no MINAG, Moçambique”

Algumas conclusões sobre o sistema da monitoria e de avaliação (M&A)

O conteúdo desta publicação é da exclusiva responsabilidade da GFA Consulting Group GmbH, não devendo, em circunstância alguma, ser tomado como expressão dos pontos de vista da União Europeia

Elaborado por

Inka Blickensdörfer

Data: 24.02.2011

Introdução

Na nossa vida, no nosso trabalho monitoria e avaliação fazem parte integral de programas, projectos, planos. Estes não são fins em si mesmos, mas num sentido mais ampla são meios para organizar conscientemente a vida e a coexistência de pessoas, para assegurar intencionalmente o desenvolvimento das pessoas e da sua sociedade e, assim, proteger. Porque as pessoas querem e devem conscientemente influenciar a sua coexistência e o seu desenvolvimento elas definem normas e regras de vida comunitária e objectivos do seu desenvolvimento. Eles definem os objectivos da sua acção, dando uma justificação clara para as regras de convivência e as normas estabelecidas. Estas regras/normas e objectivos abrangem vários aspectos da vida e podem ser formuladas em geral e especificamente.

A monitoria e a avaliação são instrumentos utilizados para verificar se as regras/normas estabelecidas e os padrões de vida são respeitadas (monitoria paralela) e/ou os objectivos definidos foram alcançados (monitoria posterior).

O fim da monitoria e avaliação para o Governo

M&A da informação:

- no que diz respeito aos progressos alcançados (objectivos assim como as actividades),
- sobre os impactos das acções/actividades (mudanças nas fenómenos observados),
- sobre as dificuldades enfrentadas,
- sobre a eficácia e eficiência dos processos,
- sobre a eficácia e eficiência do planeamento (objectivos, actividades e processos).

Esta informação permite:

- Avaliar os resultados,
- Controlar os processos de desenvolvimento,
- A tomada de decisões informadas sobre mudanças nos programas, fundar as decisões políticas,
- Racionalizar estratégias e acções, fazer correcções nas acções para ultrapassar as dificuldades e evitar riscos possíveis,
- Informar amplamente todos os parceiros e intervenientes.

M&A é parte integrante do processo da planificação, um instrumento indispensável para assegurar a reprodução da vida humana e da vida na nossa terra, assegurar a convivência das pessoas e o desenvolvimento da sua sociedade.

As exigências a um sistema eficaz de M&A

- Deve-se basear numa análise profunda que espelha mais exactamente que possível a realidade da vida (dos processos) observados, o que significa o sistema depende

directamente da qualidade da análise feita, da sua profundidade, da sua perfeição e precisão)

- Deve respeitar a complexidade da vida, dos processos (observar todos os factos e todas as relações como os factores/vertentes que causam um efeito) → Conceber um sistema de indicadores adequado (também aplicar classificações adequadas),
- Deve respeitar as diferentes dimensões dos fenómenos/processos, tais como os seus determinantes e perfis, mas tem que ser ao mesmo tempo um sistema integrado relacionando as várias dimensões (manter a consistência da várias dimensões) (garantir a consistência pelos documentos da planificação)
- Deve ser em relação adequada com os tempos/períodos na vida real (informação atempada), tem que ser feita de maneira continuada
- A combinação de fenómenos qualitativos e quantitativos para a melhor apresentação dos fenómenos da vida real
- O fluxo de informação deve corresponder às exigências da MA e a apresentação da informação deve ser adequada às exigências → a recolha da informação deve ser eficaz
- Garantir uma apresentação e difusão adequada da informação

Em resumo, um sistema de indicadores tem que ser construído e contemplado correspondendo a todas estas exigências acima mencionada (SMART indicadores)

Uma definição curta de M&A

Monitoria apresentação das informações colhidas e a sua relação com a informação de base (cumprimento dos objectivos, crescimento, constatações de factos relacionados)

Avaliação Análise das causas do desenvolvimento observado (incumprimento ou decréscimo) em combinação de todas as constatações (factos) recolhidas, empreendimento das causas-efeitos-relações, avaliar (categorizar) as causas e efeitos (dificuldades, boas condições, riscos, progresso etc.) para tomar medidas, correcções, concretizações etc.

M&A

Monitoria regular, análise e avaliação dos fenómenos e processos sociais, económicos e ambientais de uma unidade geográfica/económica relacionados com temas/vertentes/objectivos estrategicamente relevantes. O objectivo é minimizar ou evitar os riscos decorrentes de uma mudança no ambiente e que podem levar a conflitos que o desenvolvimento planeado ou processo planeado pode ser perturbado ou inibido. Monitoria é usada a fim de conhecer tão cedo quanto possível estes riscos para tomar medidas que garantem o alcance das metas ou que visam a uma modificação do objectivo geral. Para isso é necessário ter um conhecimento profundo e uma descrição ampla sobre a base dos processos e sobre os factores e condições que exercem influência sobre os processos para fazer possível a comparação entre o plano e o realizado e determinar as consequências das divergências (quantitativos, qualitativos, especificamente e extensivamente).

Exemplos para perguntas relacionado com um incumprimento da produção ao nível central, que podem/devem ser colocados no âmbito da avaliação:

- De que tamanho é o incumprimento? Grave ou não grave?
- O que significa o incumprimento nos termos efectivos?
- Foi o incumprimento em todas as províncias/distritos? Qual é a distribuição regional do incumprimento?
- Quais são os factores que provocaram o incumprimento (observação regional)?
- São estes factores ligados com a natureza ou as acções da administração (factor humano)?
- Identificar os factos concretos e reais!

Monitoria eficaz

De que depende uma monitoria eficaz?

Conhecimento das relações e processos assim como factos, especificação da base do processo, uma definição clara dos objectivos mas ao mesmo tempo adequada, a quantificação dos processos, a capacidade das instituições que fazem a monitoria e a possibilidade do conhecimento dos fenómenos e processos objectivos.

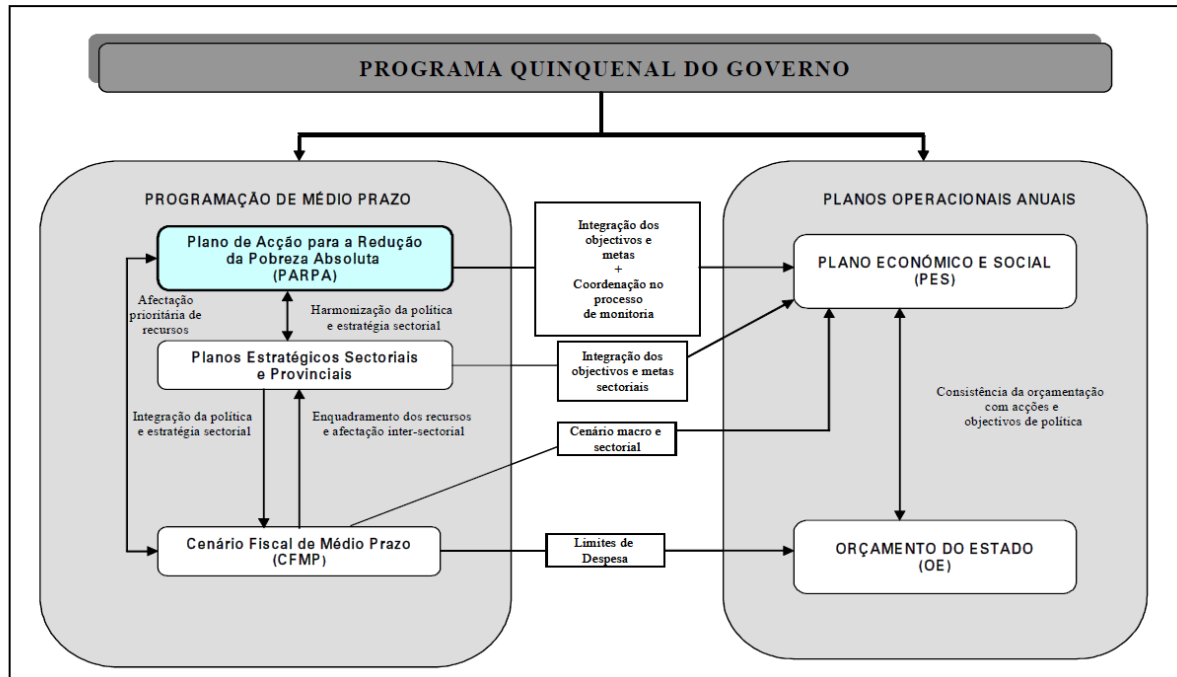
O processo do desenvolvimento de um sistema de monitoria e avaliação

Actor	Acção
Governo	Determinar a política geral, os seus objectivos, direcção do desenvolvimento e das estratégias adequadas
Institutos específicos	Fazer de estudos, observações, análise e validações dos fenómenos e processos da vida real na base dos conhecimentos científicos e experiencias acumuladas na sociedade
Governo e suas administrações	Concretizar as directivas políticas e do desenvolvimento, conceber um sistema adequado de indicadores, portanto da monitoria e avaliação, estabelecer de um sistema de indicadores hierárquico e consistente
Administrações delegadas (ter o mandato)	Implementação do sistema de indicadores nos vários níveis (decentralização), recolha da informação para os indicadores, estabelecer um sistema de base (informação inicial) e recolha continuada das informações, fazer a monitoria e avaliação, apresentar e distribuir os resultados da monitoria e da avaliação ao Governo e todos os parceiros (intervenientes) e ao público
Governo e parceiros	Tomar decisões na base de resultados apresentados, formular programas, planos etc.

Os principais planos, programas e estratégias do Governo (apresentado de uma maneira hierárquica)

(Esquema tirado do PARPA II)

Figura 1: Sistema de Planificação Pública: Articulação de Instrumentos



Neste esquema faltam o programa da Revolução Verde, o PAPA e a PEDSA como programas e planos estratégicos sectoriais e também os acordos internacionais e sub-regionais.

Principalmente estes programas e planos têm que ser integrados neste esquema da mesma maneira. Isto significa que a complexidade dos programas, planos estratégicos, planos/programas sectoriais e planos operacionais aumentou-se enormemente e com isso as dificuldades no sistema de monitoria e avaliação.

De momento aos utilizadores falta o visto de um sistema hierárquico e consistente no processo de monitoria e avaliação. Este sistema é indispensável para não perder o visto global sobre os processos da vida e o seu desenvolvimento.

O PES e o Balanço do PES

O diferente modelo do PES 2011 pode ser considerado como tentativa de reinstalar um sistema de indicadores relacionados. Além de números concretos para o aumento da produção de diferentes produtos agrícolas foi previsto um programa “Produção Agrária” com o indicador do resultado do programa “Aumentada a taxa de crescimento do sector agrícola para 11%.”

Neste programa são listadas as acções/actividades com as metas físicas e a sua localização nas províncias. Portanto não é indicado como o aumento da taxa de crescimento foi calculado na base das metas físicas (valor não foi indicado).

A tradução das metas e acções previstas nos planos estratégicos não são mencionados explicativamente (PEDSA, PAPA, Plano Quinquenal).

As acções listadas são limitadas. Há também outros factores importantes para o aumento da produção.

Programa: Produção Agrária			
Objectivo do Programa: Aumentar a Produção Agrária			
Indicador de Resultado do Programa: Aumentada a Taxa de Crescimento do Sector Agrário para 11%			
Nº de Ordem	Actividade/Acção	Meta Física	Localização incluindo número de beneficiários
1	Produzir semente básica e pré-básica	55,5 Ton de Semente Pre-básica produzida (4 de Amendoim, 8 de Feijão Nhemba, 15 de Arroz, 1,5 de Feijão Vulgar e 27 de Milho)	Centros Zonais: Nordeste - Nampula, Norte -Niassa, Centro - Sussundenga e Sul: Umbeluzi)
		631 ton de Semente Basica produzida (Arroz 300, F.Nhemba 28, F.Vulgar 37, Milho 300, Mapira 50, Mexoeira 3, Soja 45, Algodao 28 e Batata Reno 140)	Centros Zonais: Nordeste - Nampula, Norte -Niassa, Centro - Sussundenga e Sul: Umbeluzi)
2	Produzir vacinas contra Newcastle	3,500,000 Doses de vacinas produzidas	Maputo
3	Fornecimento de reprodutores de merito (ovinos e caprinos)	100 Reprodutores (20 bovinos e 40 ovinos no dist. de Boane; 20 bovinos e 20 ovinos no Dist. de Magude)	Maputo (Distritos de Magude e Boane)
4	Assistir camponeses em técnicas de produção	Total: 48.6800 (Map cidade:12.675, Mpt: 38.000, Gaza: 38.700, l'bane: 42.250, Manica: 50.000, Sofala: 71.400, Tete: 41.200, Zamb: 63.796, Npl: 41.800, C.D: 55.600, Niassa: 31.379)	Nacional (228.796 mulheres e 258.004 homens) distribuição por província
5	Monitorar a implementação do programa de diversificação de culturas nas zonas de produção de culturas de rendimento	6 monitorias realizadas nas Zonas de produção de Tabaco e 3 de Algodão	Tabaco: Manica, Tete, Zamb., Npl., C.D e Niassa) e 3 de Algodão na Província de Nampula.
6	Instalação de estufas para garantir a oferta de hortícolas ao longo do ano	4 estufas instaladas	Manica, Tete, Zambezia e Nampula
7	Garantir a vigilância epidemiológica	5 estudos realizados e divulgados	Nacional
8	Adquirir e distribuir vacinas e biológicos para vacinações obrigatórias	C.Hemático 1.164.219; C.Sintomático 480.241; Febre Aftosa 463.213; Brucelose 150.101; Dermatose Nodular 597.908; Febre V. Rift 19.748; Tuberculina 150.000; Raiva 180.000; Newcastle 4.639.425.	Nacional (Niassa, C.D, Nampula, Zamb., Tete, Manica, Sofala, l'bane, Gaza, Maputo)
9	Produzir Mudas Diversas	1,500 Mudas de Mangueiras e 1,500 Mudas de Citrinos produzidas e distribuídas	Maputo
		2.195.000 Mudas de Cajueiro produzidas e distribuídas	C.Delgado 300.000, Nampula 960.000, Zambézia 300.000, Manica 80.000, Sofala 850.000, Inhambane 220.000, Gaza 180.000, Maputo 70.000.
10	Instalar campos de produção de material de propagação vegetativa de mandioca e batata doce em distritos ciclicamente afectados pelas adversidades climáticas	220 ha de producao de estacas de Mandioca (4ha em cada um dos 55 distritos)	Gaza, Inhambane, Manica, Tete, Sofala e Maputo

No documento estratégico foi fixado: O PEDSA será monitorado no quadro do Sistema Nacional de Planificação traduzindo os objectivos, estratégias e resultados para a nova metodologia de Planificação por programas.

Os objectivos da PEDSA ainda não foram traduzidos no sistema da planificação operacional:

Culturas	Produção (tons)		
	Meta 2010 PEDSA	Planificada 2010 (PES)	Realizada 2010 (BdPES)
	(0)	(1)	(2)
Total de cereais	2.950.000	2.880.823	2.802.581
Milho	2.188.000	2.054.960	2.089.889
Arroz	282.000	340.000	257.527
Trigo	22.500	23.966	17.870
Mapira	401.000	412.121	388.596
Mexoeira	-	49.776	48.699
Total de leguminosas	-	427.267	421.454
Feijões	274.000	263.667	263.769
Amendoim	-	163.600	157.685
Mandioca	10.600	9.960.551	9.738.066
Batata reno	-	171.379	?

Significado da cor amarela: A produção realizada é mais baixo do que a meta para 2010 na PEDSA

Significado da cor verde: A produção a major do que a meta para 2010 na PEDSA

Culturas	Produção (tons)		
	Meta 2010 PEDSA	Planificada 2010 (PES)	Realizada 2010 (BdPES)
	(0)	(1)	(2)
Algodao	70.000	65.000	41.287
Castanha de caju	96.000	95.000	96.558
Soja	20.000	31.335	18.702
Tabaco	70.000	63.200	66.983
Banana	35.000	-	320.639
Batata reno	186.000	171.379	177.660
Tomate	195.000	185.000	182.876
Cebola	80.000	68.750	62.567

Carne/leite	Produção (tons)		
	Meta 2010 PEDSA	Planificada 2010 (PES)	Realizada 2010 (BdPES)
	(0)	(1)	(2)
Carne bovina	10.000	9.324	7.862
Carne de frango	58.100	46.054	35.228
Leite (litros)	2.300.000	1.825.000	2.081.355

No PARPA II foi constatado

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

Desafios para a Monitoria e Avaliação (do PARPA II)

- a) Melhorar os instrumentos de Monitoria e Avaliação existentes (PES/BdPES)
- b) Fortalecer e clarificar ligações eficientes e eficazes entre níveis e entre tipos de Monitoria e Avaliação, e entre Monitoria e Avaliação e planificação, e fortalecer a capacidade analítica de relacionar causas e efeitos
- d) Estabelecer uma forma organizacional de Monitoria e Avaliação que garanta uma cooperação e um fluxo de informações eficazes. Torna-se crucial melhorar a coordenação intersectorial de modo a gerar-se em tempo oportuno dados desagregados e de alta qualidade para fins de planificação;
- e) Criar e desenvolver capacidades em volta de programas de capacitação que se enderece a todos os sectores e níveis de planificação e de Monitoria e Avaliação,
- f) Assegurar que os indicadores escolhidos para o sistema de Monitoria e Avaliação reflectem as prioridades do Governo, exprimidas nas políticas nacionais (Programa do Governo, PARPA, PES e planos sectoriais). Tais políticas devem determinar os indicadores nas matrizes operacionais e estratégica, que devem ser usados para os diferentes exercícios de Monitoria e Avaliação (BdPES, QAD, ODMs).