Programa de Apoio à Governação Económica, Responsável e Transparente na Guiné-Bissau (PAGERT)

Novembro de 2026

Termos de Referência
Avaliação externa intercalar do projeto

Informações gerais

Título da missão	**Avaliação externa intercalar do Programa de Apoio à Governação Económica, Responsável e Transparente (PAGERT)**
Referência	Plano de contratação pública 2027-2028, operação X-1; rubrica orçamental 3.2.1 (acompanhamento, avaliação, prestação de contas e aprendizagem)
Entidade contratante	Expertise France, em concertação com a Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau
Beneficiários do projeto	Ministério das Finanças (Direção-Geral do Orçamento, Direção-Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública, Direção-Geral de Previsões e Estudos Económicos, Direção-Geral do Controlo Financeiro, Inspeção-Geral das Finanças, Secretariado Nacional do Património do Estado), Tribunal de Contas, Assembleia Nacional Popular, organizações da sociedade civil
País	Guiné-Bissau
Período avaliado	De 13 de dezembro de 2024 a 12 de dezembro de 2026, ou seja, os dois primeiros anos do projeto
Volume indicativo	Cerca de 30 dias-perito, dos quais 10 dias úteis em Bissau
Período de realização	De fevereiro a abril de 2027
Orçamento máximo	25 000 euros, todas as despesas incluídas

Tradução não oficial do original em francês.

Índice

1. CONTEXTO DA AVALIAÇÃO	**3**
1.1 Contexto e justificação	3
1.2 Apresentação do projeto	3
1.3 Lógica de intervenção e teoria da mudança	4
1.4 Dispositivo de execução e de acompanhamento	5
1.5 Situação do projeto a meio percurso	6
2. OBJETO DA AVALIAÇÃO	**7**
2.1 Finalidade da avaliação	7
2.2 Objetivos da avaliação	7
2.3 Âmbito da avaliação	7
2.4 Quadro de referência da avaliação	8
2.5 Critérios e questões avaliativas	9
3. DESENROLAR DA MISSÃO	**10**
3.1 Abordagem metodológica	10
3.2 Fases da missão	11
3.3 Produtos a entregar	12
3.4 Gestão da avaliação	13
3.5 Coordenação e logística	13
3.6 Calendário indicativo	14
3.7 Orçamento e volume de trabalho	14
4. PERFIL E QUALIFICAÇÕES EXIGIDAS	**14**
4.1 Composição da equipa	15
4.2 Chefe de missão	15
4.3 Perito nacional	15
5. MODALIDADES DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS	**16**
5.1 Proposta técnica	16
5.2 Proposta financeira	16
5.3 Avaliação das propostas	16
ANEXOS	**18**
Anexo 1. Quadro lógico de referência	18
Anexo 2. Documentação disponibilizada à equipa de avaliação	21
Anexo 3. Lista indicativa das partes interessadas a contactar	22

1. CONTEXTO DA AVALIAÇÃO

1.1 Contexto e justificação

O Programa de Apoio à Governação Económica, Responsável e Transparente (PAGERT) é financiado pela União Europeia ao abrigo do acordo de contribuição n.º 700002524 e executado pela Expertise France.

Dotado de um orçamento de 4 850 000 euros, abrange um período de 48 meses, de 13 de dezembro de 2024 a 12 de dezembro de 2028. O dia 12 de dezembro de 2026 assinala, pois, o meio percurso do projeto.

A descrição da ação prevê uma avaliação intercalar e uma avaliação final, conduzidas por avaliadores independentes.

Esta precisa que a avaliação intercalar se centra na resolução de dificuldades e na aprendizagem, e que formula recomendações estratégicas e operacionais para o resto do projeto. Ambas as avaliações integram a apreciação da tomada em conta dos direitos humanos e da igualdade entre mulheres e homens.

A política de acompanhamento e avaliação da Expertise France prevê, para os projetos com duração igual ou superior a quatro anos, uma avaliação externa intercalar destinada a melhorar a qualidade da ação em curso e a permitir, se necessário, ajustamentos estratégicos.

O projeto inscreveu esta avaliação no seu plano de contratação pública e orçamentou-a no âmbito do seu dispositivo de acompanhamento, avaliação, prestação de contas e aprendizagem.

A presente avaliação é encomendada pela Expertise France, em concertação com a Delegação da União Europeia; não prejudica uma avaliação que a União Europeia decida conduzir por si própria.

Surge num momento charneira. Durante os seus dois primeiros anos, o projeto acompanhou sobretudo as etapas preparatórias das reformas: diagnósticos, textos, guias, instrumentos e formação dos agentes.

A partir de 2027, o desafio é fazer com que estes resultados entrem na prática das administrações e acelerar a implementação do resultado 2, dedicado à transparência, ao controlo e à luta contra a corrupção. As conclusões da avaliação alimentarão o programa de trabalho 2027-2028 e serão apresentadas no próximo comité de pilotagem, previsto o mais tardar para julho de 2027.

1.2 Apresentação do projeto

O objetivo geral do projeto é promover a transparência e a prestação de contas das finanças públicas na Guiné-Bissau.

A ação visa incentivar reformas administrativas estratégicas para consolidar as bases de uma boa gestão das finanças públicas, reforçando a disciplina orçamental, assegurando que os recursos são afetados em conformidade com as prioridades das políticas públicas e melhorando a eficácia da prestação de serviços públicos.

Visa igualmente reforçar os órgãos e os procedimentos de controlo, bem como a participação da sociedade civil, a fim de consolidar a luta contra a corrupção.

O projeto prossegue dois objetivos específicos:

Quadro 1. Objetivos específicos

Objetivo específico n.º 1	Melhorar a eficácia dos sistemas, dos procedimentos e das capacidades de gestão das finanças públicas, numa perspetiva de igualdade entre mulheres e homens e de desenvolvimento sustentável
Objetivo específico n.º 2	Reforçar o quadro e as condições de participação, de transparência e de controlo na governação financeira e na luta contra a corrupção

Os resultados esperados são os seguintes:

Quadro 2. Resultados esperados

Produto 1.1	Reforço das capacidades dos atores das finanças públicas em matéria de planeamento orçamental e estratégico, incluindo o género e o ambiente
Produto 1.2	Reforço dos sistemas e dos processos de programação e de orçamentação das despesas, tendo em conta o género e o ambiente
Produto 1.3	Melhoria dos sistemas e dos processos de execução das despesas, de contratação pública e de controlo interno, incluindo a reforma da contabilidade geral e da contabilidade de materiais
Produto 2.1	Promoção do acesso público e igual à informação sobre as finanças públicas
Produto 2.2	Reforço das capacidades do Parlamento, do Tribunal de Contas e da sociedade civil em matéria de controlo da gestão das finanças públicas
Produto 2.3	Melhoria dos mecanismos de luta contra a corrupção

As principais administrações beneficiárias são as seguintes:

Quadro 3. Administrações beneficiárias

Instituições públicas	Assembleia Nacional Popular; Tribunal de Contas
Ministério das Finanças	Direção-Geral do Orçamento; Direção-Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública; Direção-Geral de Previsões e Estudos Económicos; Direção-Geral da Dívida Pública; Direção-Geral do Controlo Financeiro; Direção-Geral dos Contratos Públicos; Inspeção-Geral das Finanças; Secretariado Nacional do Património do Estado; Escola Nacional de Administração (parceiro de formação)
Ministério da Economia, do Plano e da Integração Regional	Direção-Geral da Economia; Direção-Geral do Plano; Instituto Nacional de Estatística
Ministérios setoriais	Ministérios-piloto da programação plurianual das despesas, nomeadamente a saúde e a educação
Sociedade civil	Organizações da sociedade civil ativas no acompanhamento orçamental e na luta contra a corrupção

1.3 Lógica de intervenção e teoria da mudança

O projeto assenta numa assistência técnica baseada na procura das administrações. Combina uma perícia residente integrada nos serviços com uma perícia de curta duração ou periódica, mobilizada para necessidades específicas.

A programação das atividades é concertada com os beneficiários e validada pelo comité de pilotagem, o que permite adaptar o apoio a um contexto institucional em evolução.

A teoria da mudança, atualizada em 2025, assenta numa sequência por etapas:

- Capacidades reforçadas, através da formação dos agentes e do acompanhamento dos serviços;
- Um quadro normativo e instrumentos modernizados: textos de aplicação, guias, referenciais e procedimentos;
- A aplicação destes textos e instrumentos na prática das administrações;
- Efeitos na credibilidade do orçamento, na qualidade da informação financeira, no controlo e na participação dos cidadãos, que contribuem para a transparência e a prestação de contas das finanças públicas.

Esta cadeia pressupõe que vários pressupostos se verifiquem: uma estabilidade institucional suficiente, a apropriação das reformas pelas direções-gerais, a disponibilidade dos agentes, a adoção dos textos pelas autoridades competentes e a existência de um sistema de informação capaz de suportar as novas regras de gestão.

O quadro lógico foi atualizado durante a fase de arranque. A sua versão revista, anexa ao relatório do primeiro ano, foi validada pela Delegação da União Europeia e introduzida no OPSYS.

Constitui o quadro lógico de referência do projeto. Inclui 41 indicadores, aos quais o acompanhamento do projeto acrescenta um indicador mantido a título informativo. As metas são fixadas para 2028, termo do projeto. O anexo 1 apresenta estes indicadores.

1.4 Dispositivo de execução e de acompanhamento

O dispositivo de execução compreende:

- Uma equipa de cinco pessoas em Bissau, das quais três peritos residentes responsáveis, respetivamente, pela coordenação e reforma contabilística, pela gestão orçamental, e pelo controlo e auditoria;
- Peritos que intervêm periodicamente nas áreas da sociedade civil, da luta contra a corrupção e do controlo financeiro, cujos contratos plurianuais foram notificados entre junho e julho de 2026;
- Uma perícia de curta duração: a 23 de outubro de 2026, tinham sido notificados 22 contratos de perícia desde o arranque, para um limite de 912 dias e um compromisso de 571 951 euros;
- Um contrato-quadro com a Escola Nacional de Administração para um plano de formações generalistas, prevendo cerca de 800 participações ao longo de trinta meses, lançado em outubro de 2026;
- Um perito em acompanhamento e avaliação, que apoia a manutenção da matriz de atividades, do painel de indicadores e do reporte.

O comité de pilotagem, presidido pelo Ministério das Finanças e vice-presidido pela Delegação da União Europeia, reuniu-se em julho de 2025 e a 24 de junho de 2026.

Valida os programas de trabalho e define as orientações do projeto.

O projeto assegura ainda o secretariado do grupo de parceiros técnicos e financeiros sobre o apoio orçamental e as finanças públicas, presidido pela Delegação da União Europeia.

O acompanhamento do projeto baseia-se numa matriz de atividades, num painel de indicadores do quadro lógico, nos indicadores agregados da Expertise France (THEMA), numa base de dados das formações e dos participantes, e em revisões periódicas do projeto com a sede da Expertise France.

1.5 Situação do projeto a meio percurso

A meio percurso, a execução do resultado 1, dedicado à gestão das finanças públicas, está avançada. As atividades do resultado 2, dedicado à transparência, ao controlo e à luta contra a corrupção, arrancaram verdadeiramente no segundo semestre de 2026, com a notificação dos contratos dos peritos periódicos; a sua implementação é a prioridade de 2027.

Os dados de acompanhamento do projeto (matriz de atividades, painel de indicadores do quadro lógico, indicadores THEMA, dados financeiros), fechados a 12 de dezembro de 2026, serão entregues à equipa de avaliação no início da fase de enquadramento. Cabe-lhe verificá-los.

Várias transformações conduzidas pela administração, com o apoio do projeto, já estão em curso:

- O Ministério das Finanças realizou, a 3 e 4 de setembro de 2026, o seminário de validação do seu plano estratégico 2026-2030; segundo as informações de que o projeto dispõe, este plano foi adotado pelo ministro;
- O calendário de preparação orçamental foi adotado por despacho do ministro, foi criado o comité responsável pelos documentos de programação plurianual e realizaram-se pela primeira vez conferências orçamentais, em outubro de 2026;
- O comité de pilotagem validou uma transição por etapas para o orçamento por programas, com passagem efetiva em 2028;
- Foram elaborados 21 dos 26 textos do quadro normativo da contabilidade geral e da contabilidade patrimonial;
- A Inspeção-Geral das Finanças dotou-se de um quadro de referência, de uma carta de auditoria interna, de um código de deontologia e de guias de auditoria no terreno, e lançou 17 missões desde o início do projeto;
- O Tribunal de Contas realizou a sua primeira auditoria de desempenho;
- O Secretariado Nacional do Património do Estado validou o seu guia de procedimentos e o seu quadro de referência do controlo interno;
- As primeiras atividades com a sociedade civil foram realizadas entre agosto e outubro de 2026.

O projeto trabalhou num contexto que importa ter em conta:

- De 23 de novembro de 2025 a 21 de janeiro de 2026, em acordo com a Delegação da União Europeia, a equipa prosseguiu os seus trabalhos à distância; os workshops e missões previstos para este período foram reprogramados para o primeiro semestre de 2026, ou seja, um desfasamento de cerca de quatro meses para as atividades em causa;
- O sistema de informação atual não permite a execução de um orçamento por programas, a manutenção de uma contabilidade em regime de acréscimo, nem o acompanhamento dos materiais;
- Os efetivos formados nas novas profissões continuam reduzidos na maioria das direções, e a adoção dos textos elaborados compete às autoridades competentes.

2. OBJETO DA AVALIAÇÃO

2.1 Finalidade da avaliação

A avaliação intercalar é um exercício independente, formativo e orientado para a aprendizagem.

Deve fornecer uma apreciação fundamentada dos progressos realizados a meio percurso e produzir recomendações úteis e aplicáveis para a segunda metade do projeto, de 2027 a 2028.

Dirige-se, em primeiro lugar:

- Às autoridades beneficiárias, em particular o Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas;
- À Delegação da União Europeia na Guiné-Bissau;
- À Expertise France, sede e equipa do projeto;
- Ao comité de pilotagem do projeto.

Prepara a avaliação final, estabelecendo uma situação a meio percurso documentada e verificada. As suas conclusões poderão também alimentar o exercício de capitalização previsto no final do projeto, que decorre de uma iniciativa distinta.

2.2 Objetivos da avaliação

A avaliação prossegue os seis objetivos seguintes:

- Apreciar o estado de avanço e os primeiros resultados do projeto, por resultado e por produto, face ao quadro lógico de referência, à teoria da mudança e aos programas de trabalho validados, bem como a trajetória rumo às metas de 2028;
- Apreciar a pertinência da estratégia de intervenção e a validade dos pressupostos da teoria da mudança à luz dos dois primeiros anos de execução;
- Identificar, documentar e, na medida do possível, medir os primeiros efeitos e mudanças, esperados ou inesperados, observados junto das partes interessadas, nomeadamente em matéria de capacidades, de práticas profissionais e de funcionamento institucional, e apreciar a contribuição do projeto para essas mudanças;
- Identificar os fatores internos e externos que favoreceram ou travaram a execução e a apropriação das reformas, bem como o surgimento e a apropriação dos primeiros efeitos;
- Apreciar a coerência do projeto, internamente e com outras intervenções, bem como o seu valor acrescentado;
- Formular recomendações estratégicas e operacionais, hierarquizadas, para 2027 e 2028.

2.3 Âmbito da avaliação

O âmbito da avaliação é o seguinte:

- Período: de 13 de dezembro de 2024 a 12 de dezembro de 2026;
- Componentes: os dois resultados e os seis produtos do projeto, os temas transversais (igualdade entre mulheres e homens, ambiente, direitos humanos), o dispositivo de gestão e de pilotagem, o dispositivo de acompanhamento e avaliação e a comunicação;
- Zona geográfica: Bissau, onde se situam as administrações beneficiárias;

- Atores: administrações beneficiárias, Assembleia Nacional Popular, Tribunal de Contas, organizações da sociedade civil, Escola Nacional de Administração, Delegação da União Europeia, parceiros técnicos e financeiros, Expertise France e peritos mobilizados.

O nível de análise tem em conta a maturidade de cada vertente.

O resultado 1, cuja execução está avançada, é objeto de uma avaliação completa à luz do conjunto dos critérios.

O resultado 2, cujas atividades arrancaram verdadeiramente no segundo semestre de 2026, é apreciado sob o ângulo da sua trajetória de execução: pertinência das opções de intervenção, estado de preparação, encadeamento das atividades, primeiros resultados obtidos e condições de sucesso da sua implementação em 2027 e 2028. As vertentes do resultado 2 sobre as quais incide a análise são determinadas durante a fase de enquadramento, em função das atividades efetivamente lançadas.

A avaliação não é uma auditoria financeira nem um controlo de conformidade dos procedimentos, que dependem de outros dispositivos.

2.4 Quadro de referência da avaliação

A avaliação baseia-se no seguinte quadro de referência:

- A descrição da ação anexa ao acordo de contribuição;
- O quadro lógico de referência, validado pela Delegação da União Europeia com o relatório do primeiro ano e introduzido no OPSYS, os seus indicadores, valores de base e metas, bem como os indicadores agregados da Expertise France (THEMA);
- A teoria da mudança do projeto;
- O relatório de arranque, o relatório técnico do primeiro ano e o relatório técnico do segundo ano;
- Os programas de trabalho, o plano de contratação pública 2027-2028 e as decisões do comité de pilotagem;
- O plano estratégico 2026-2030 do Ministério das Finanças e o quadro harmonizado das finanças públicas da UEMOA;
- O quadro PEFA 2016 e o seu quadro complementar sobre a gestão das finanças públicas sensível ao género;
- Os critérios de avaliação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, na sua versão de 2019, a política de acompanhamento e avaliação da Expertise France e as orientações da União Europeia em matéria de avaliação, incluindo o plano de ação da União Europeia sobre a igualdade de género (GAP III).

Três princípios orientam a apreciação dos resultados:

- As metas do quadro lógico são metas de fim de projeto: a meio percurso, a avaliação aprecia a progressão face ao tempo decorrido e ao encadeamento lógico das reformas, os marcos intermédios alcançados e a probabilidade de atingir as metas em 2028;
- A análise distingue os níveis de responsabilidade: os produtos inscrevem-se na esfera de controlo do projeto, os objetivos específicos na sua esfera de influência, e o objetivo geral depende em grande medida de fatores externos, como demonstram os indicadores

internacionais selecionados (CPIA do Banco Mundial, Open Budget Survey, índice de perceção da corrupção, taxa de implementação das diretivas da UEMOA); a este nível, a avaliação aprecia uma contribuição e não uma atribuição;

- Quando o quadro lógico mede a elaboração de um texto ou de um instrumento, a sua adoção ou aplicação pelas autoridades, que são da sua competência, são analisadas como condições de sustentabilidade e não como resultados imputáveis ao projeto.

2.5 Critérios e questões avaliativas

A avaliação estrutura-se em torno dos seis critérios do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, adaptados a um exercício intercalar, completados pelo critério de valor acrescentado previsto na política de acompanhamento e avaliação da Expertise France e por questões transversais.

As questões seguintes são indicativas. Durante a fase de enquadramento, a equipa de avaliação propõe os critérios mais pertinentes, entre os da OCDE e os do referencial de avaliação da Expertise France, e retém quatro a cinco questões avaliativas principais, desdobradas, se necessário, em subquestões. Apresenta-as numa matriz de avaliação que associa a cada questão critérios de julgamento, indicadores e fontes.

Para cada critério, a equipa de avaliação formula uma apreciação fundamentada, baseada em elementos de prova triangulados e acompanhada do nível de confiança que estes permitem. Não é solicitada qualquer classificação numérica global.

Quadro 4. Questões avaliativas indicativas

Critério	Questões avaliativas indicativas
Pertinência	Em que medida os objetivos e as atividades do projeto respondem às prioridades das autoridades (plano estratégico 2026-2030 do Ministério das Finanças, quadro harmonizado da UEMOA, compromissos do programa apoiado pelo FMI) e às necessidades das administrações beneficiárias? A abordagem baseada na procura e a programação concertada com os beneficiários permitiram adaptar o apoio à evolução do contexto? A lógica de intervenção e os pressupostos da teoria da mudança continuam válidos?
Coerência	Os dois resultados e os seis produtos reforçam-se mutuamente, nomeadamente entre a reforma orçamental, a reforma contabilística e o controlo? A articulação entre a perícia residente, a perícia periódica, a perícia de curta duração e o plano de formações da Escola Nacional de Administração é eficaz? O projeto é complementar das outras intervenções (apoio orçamental da União Europeia, FMI, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Nações Unidas, outros parceiros) e contribui para a sua coordenação?
Eficácia	Em que medida os produtos previstos foram realizados face ao quadro lógico de referência e aos programas de trabalho, e que marcos intermédios das reformas foram alcançados? Que primeiras mudanças nas práticas das administrações se podem observar, e em que medida contribuiu o projeto para elas? Os produtos entregues (textos, guias, instrumentos) e as formações são de qualidade, conhecidos e utilizados pelos serviços? Que fatores internos e externos favoreceram ou limitaram a consecução dos resultados? Quanto ao resultado 2, estão reunidas as condições para uma implementação bem-sucedida em 2027 e 2028?

Critério	Questões avaliativas indicativas
Eficiência	Os recursos humanos, financeiros e técnicos foram mobilizados de forma económica e em tempo útil, face aos compromissos contratados e ao plano de contratação pública, e não apenas aos desembolsos? O dispositivo de gestão, de pilotagem e de contratualização permite uma execução eficiente? O dispositivo de acompanhamento e avaliação fornece informação fiável e útil para a pilotagem? O projeto está em condições de mobilizar os recursos restantes até dezembro de 2028?
Efeitos emergentes	Que sinais precoces de mudanças institucionais, organizacionais ou comportamentais se podem observar? Em que medida contribui o projeto, de forma plausível, para a transparência e a prestação de contas das finanças públicas? Surgiram efeitos não previstos, positivos ou negativos?
Perspetivas de sustentabilidade	As administrações apropriam-se das reformas apoiadas (validação dos produtos, atos adotados, órgãos criados, meios afetados)? As capacidades transferidas são suficientes para que os resultados se mantenham após o projeto? Que condições (adoção dos textos, sistema de informação, estabilidade das equipas) devem ser reunidas, e como pode o projeto contribuir para tal até 2028?
Valor acrescentado	Em que se distingue a intervenção do que outro operador poderia ter proporcionado (perícia pública de pares, conhecimento do quadro UEMOA, trabalho em língua portuguesa, presença residente no seio dos serviços)?
Questões transversais	Em que medida integra o projeto a igualdade entre mulheres e homens, nomeadamente na participação nas formações, na orçamentação sensível ao género e na desagregação dos dados? Que resultados obteve o projeto na tomada em conta do género na preparação e execução do orçamento? Como tem o projeto em conta o ambiente e o clima, os direitos humanos e a inclusão da sociedade civil?

3. DESENROLAR DA MISSÃO

3.1 Abordagem metodológica

Tendo em conta o estádio de execução e a natureza das questões, a metodologia é principalmente qualitativa e participativa.

Baseia-se na teoria da mudança do projeto e mobiliza a análise de contribuição, que permite apreciar de forma fundamentada a parte que cabe ao projeto nas mudanças observadas, a par de outros fatores.

Apoia-se prioritariamente nos dados de acompanhamento existentes, que a equipa de avaliação verifica e completa, em vez de os reconstituir.

Esperam-se os seguintes instrumentos, podendo a equipa de avaliação propor outras abordagens na sua proposta:

- Uma revisão documental de todos os documentos do projeto e dos produtos entregues;
- Entrevistas semiestruturadas com os responsáveis das administrações beneficiárias, a Delegação da União Europeia, os parceiros técnicos e financeiros, a Expertise France e os peritos mobilizados;

- Grupos de discussão com agentes formados e utilizadores dos instrumentos, a fim de apreciar a utilização dos conhecimentos adquiridos;
- Um inquérito curto, em linha ou por telefone, junto de uma amostra de participantes nas formações, a partir da base de participantes mantida pelo projeto;
- Três a quatro estudos de caso sobre processos representativos, por exemplo a transição para o orçamento por programas, a reforma contabilística e a conta geral do Estado, o controlo baseado nos riscos, e a trajetória da vertente transparência e sociedade civil;
- Um workshop de restituição e validação das conclusões com os beneficiários.

A equipa de avaliação aplica as normas éticas da avaliação: independência, imparcialidade, confidencialidade das entrevistas, consentimento informado e ausência de prejuízo para as pessoas consultadas. Os dados são desagregados por sexo sempre que possível.

3.2 Fases da missão

Fase 1: enquadramento e revisão documental (fevereiro de 2027)

A fase de enquadramento começa com uma reunião de lançamento à distância com o gestor da avaliação, seguida de entrevistas de enquadramento com a equipa do projeto, a sede da Expertise France e a Delegação da União Europeia.

A equipa de avaliação analisa a documentação transmitida por via eletrónica e os dados de acompanhamento do projeto.

Entrega uma nota de enquadramento que inclui, no mínimo:

- A sua compreensão dos objetivos da avaliação e, se for caso disso, a reformulação das questões avaliativas;
- A matriz de avaliação (questões, critérios de julgamento, indicadores, fontes e métodos de recolha);
- Uma primeira análise da lógica de intervenção e da avaliabilidade de cada vertente;
- A escolha dos estudos de caso e a lista das pessoas e estruturas a contactar;
- Os instrumentos de recolha (guiões de entrevista, questionário de inquérito);
- O programa detalhado da missão a Bissau e o calendário dos produtos a entregar.

Fase 2: recolha de dados em Bissau (março de 2027)

A missão de terreno, com duração indicativa de dez dias úteis, tem início após a aprovação da nota de enquadramento.

A equipa de avaliação conduz as entrevistas, os grupos de discussão e os estudos de caso, e administra o inquérito.

Informa semanalmente o gestor da avaliação sobre o andamento dos trabalhos. No final da missão, apresenta as suas conclusões provisórias ao grupo de referência, a partir de um aide-mémoire.

Fase 3: análise, relatório e aprendizagem (março a abril de 2027)

A equipa de avaliação analisa os dados e redige o relatório provisório.

A equipa do projeto procede a uma verificação factual e o gestor da avaliação transmite comentários consolidados no prazo de dez dias úteis.

O relatório final é entregue nos sete dias úteis seguintes à receção dos comentários, acompanhado de um quadro que indica o seguimento dado a cada um deles, ou as razões pelas quais não foi acolhido.

As recomendações são classificadas em três categorias:

- Imediatas: aplicáveis diretamente, com poucos meios;
- A curto prazo: aplicáveis no prazo de seis meses, nomeadamente no programa de trabalho de 2027;
- A médio prazo: aplicáveis até ao encerramento do projeto em dezembro de 2028, ou úteis para a preparação da avaliação final.

Cada recomendação é precisa, hierarquizada e exequível no quadro contratual e orçamental em vigor e no tempo que resta ao projeto.

Indica o seu destinatário, o seu horizonte e as suas modalidades de execução. A fase termina com uma sessão de aprendizagem com os beneficiários, a Delegação da União Europeia e a Expertise France, a fim de favorecer a apropriação das conclusões.

3.3 Produtos a entregar

Os produtos são enviados por correio eletrónico ao gestor da avaliação, em formato Word editável, e em formato PowerPoint para as apresentações.

O relatório é redigido em francês; o resumo executivo e a síntese visual são entregues em francês e em português.

Quadro 5. Produtos a entregar

Produto	Conteúdo	Prazo indicativo
Nota de enquadramento	Conteúdo descrito na fase 1; 15 páginas no máximo, sem anexos	Final de fevereiro de 2027
Aide-mémoire e restituição de fim de missão	Conclusões provisórias, pontos a aprofundar; apresentação em português	Último dia da missão em Bissau
Relatório provisório	Relatório completo segundo o plano abaixo; 40 páginas no máximo, sem anexos	Duas semanas após o fim da missão
Relatório final	Relatório que integra os comentários, acompanhado do quadro de tratamento dos comentários	Sete dias úteis após a receção dos comentários
Síntese visual	Documento de duas a quatro páginas que apresenta as principais conclusões e recomendações, com os ficheiros de origem, destinado ao conjunto das partes interessadas (autoridades, direções-gerais beneficiárias, Delegação da União Europeia, parceiros técnicos e financeiros, sociedade civil)	Com o relatório final
Sessão de aprendizagem	Apresentação e debate das conclusões com as partes interessadas	Nas duas semanas seguintes ao relatório final

O relatório final inclui, no mínimo:

- Um resumo executivo de quatro páginas no máximo, redigido em linguagem clara;
- Uma introdução que apresente os objetivos, o âmbito e o contexto da avaliação, bem como o projeto avaliado;
- A metodologia utilizada e as suas limitações;
- As constatações e as conclusões, estruturadas de modo a responder claramente às questões avaliativas;
- As recomendações, classificadas como indicado na fase 3;
- As lições aprendidas, quando solidamente sustentadas pelas constatações;
- Em anexo, a matriz de avaliação, os instrumentos de recolha, a lista dos documentos consultados, a lista das pessoas contactadas e a situação verificada dos indicadores do quadro lógico a 12 de dezembro de 2026.

O relatório final aprovado é partilhado com as autoridades beneficiárias e a Delegação da União Europeia. A Expertise France pode depositá-lo no módulo de avaliação do OPSYS.

3.4 Gestão da avaliação

A avaliação é gerida pelo coordenador do PAGERT, gestor da avaliação, com o apoio do perito em acompanhamento e avaliação do projeto e da equipa de projeto da sede da Expertise France.

Um grupo de referência acompanha o exercício. Reúne a Delegação da União Europeia, a Direção-Geral de Previsões e Estudos Económicos na sua qualidade de ponto focal da União Europeia no Ministério das Finanças, as direções-gerais beneficiárias, o Tribunal de Contas e a Expertise France.

O gestor da avaliação e o grupo de referência têm por função:

- Facilitar os contactos entre a equipa de avaliação e as partes interessadas;
- Garantir à equipa de avaliação o acesso a toda a informação e documentação úteis;
- Examinar a nota de enquadramento e os instrumentos de recolha, a fim de que estejam bem adaptados às atividades realizadas e aos interlocutores;
- Comentar as conclusões provisórias e o relatório provisório, sendo os comentários consolidados pelo gestor da avaliação;
- Favorecer a apropriação das conclusões e assegurar o seguimento da resposta do projeto às recomendações.

A equipa de avaliação conduz os seus trabalhos com total independência.

Os seus membros não devem ter participado na conceção ou na execução do PAGERT, nem ter estado contratualmente ligados ao projeto nos últimos três anos.

Assinam uma declaração de ausência de conflito de interesses.

3.5 Coordenação e logística

As modalidades práticas são as seguintes:

- O projeto disponibiliza à equipa de avaliação a documentação e os dados de acompanhamento em formato eletrónico, envia as cartas de apresentação às administrações e apoia a marcação de reuniões;
- O projeto disponibiliza uma sala para os grupos de discussão e para o workshop de restituição;
- A equipa de avaliação organiza e suporta as suas deslocações, alojamento e transportes locais, no respeito das instruções de segurança da Expertise France;
- É realizado semanalmente um ponto de situação com o gestor da avaliação, segundo uma forma acordada na reunião de lançamento;
- As entrevistas decorrem principalmente em português: a equipa de avaliação deve estar em condições de conduzir a recolha de dados em português e de redigir em francês.

3.6 Calendário indicativo

O calendário definitivo é fixado na reunião de lançamento.

Quadro 6. Calendário indicativo

Etapa	Conteúdo	Período indicativo
Lançamento e enquadramento	Reunião de lançamento, revisão documental, entrevistas de enquadramento, nota de enquadramento	Fevereiro de 2027
Aprovação da nota de enquadramento	Comentários do grupo de referência e aprovação	Final de fevereiro de 2027
Missão a Bissau	Recolha de dados, estudos de caso, restituição das conclusões provisórias	Março de 2027
Relatório provisório	Análise e redação	Duas semanas após a missão
Comentários	Verificação factual e comentários consolidados	Dez dias úteis
Relatório final e síntese visual	Integração dos comentários	Abril de 2027
Sessão de aprendizagem	Apresentação das conclusões às partes interessadas	Abril ou maio de 2027

3.7 Orçamento e volume de trabalho

O orçamento máximo da avaliação é de 25 000 euros, todas as despesas incluídas: honorários, deslocações internacionais, despesas de estadia, transportes locais e tradução.

A título indicativo, o volume de trabalho é estimado em cerca de 30 dias-perito, dos quais 10 dias úteis de missão em Bissau. O proponente pode propor uma repartição diferente, que justifica na sua proposta.

O calendário de pagamentos é proposto pelo proponente e ligado à aprovação dos produtos. A título indicativo: 30% na aprovação da nota de enquadramento e 70% na aprovação do relatório final.

4. PERFIL E QUALIFICAÇÕES EXIGIDAS

4.1 Composição da equipa

A avaliação é conduzida por um chefe de missão internacional, avaliador sénior especialista em gestão das finanças públicas, que assume a responsabilidade do conjunto da avaliação.

Pode ser apoiado por um perito nacional, cujo conhecimento da administração guineense facilita a recolha de dados.

Incentiva-se uma equipa composta por, pelo menos, uma mulher e um homem. É exigido um conhecimento aprofundado da gestão das finanças públicas a, pelo menos, um membro da equipa.

4.2 Chefe de missão

Qualificações e experiência exigidas:

- Diploma de nível de mestrado ou equivalente em economia, finanças públicas, gestão pública, avaliação de políticas públicas ou disciplina equivalente;
- Pelo menos doze anos de experiência profissional na avaliação de projetos de cooperação ou na gestão das finanças públicas;
- Pelo menos cinco avaliações de projetos ou programas de governação ou de finanças públicas, das quais pelo menos duas financiadas pela União Europeia, e pelo menos uma avaliação intercalar;
- Bom conhecimento das reformas orçamentais e contabilísticas (orçamento por programas, contabilidade em regime de acréscimo, controlo interno e auditoria), do quadro PEFA e do quadro harmonizado das finanças públicas da UEMOA;
- Experiência na África Ocidental; uma experiência num país lusófono, e em particular na Guiné-Bissau, é um trunfo.

Competências exigidas:

- Domínio dos métodos de avaliação qualitativos e quantitativos, da avaliação baseada na teoria da mudança e da análise de contribuição;
- Capacidade de dinamizar workshops participativos e de dialogar com interlocutores de alto nível num contexto institucional complexo;
- Qualidades de redação comprovadas e capacidade de apresentar análises complexas de forma clara e sintética;
- Conhecimento das abordagens sensíveis ao género;
- Excelente domínio do francês escrito e falado, e domínio profissional do português.

4.3 Perito nacional

Qualificações e experiência exigidas:

- Diploma universitário em economia, gestão, finanças públicas ou ciências sociais;
- Pelo menos sete anos de experiência na gestão das finanças públicas, na governação ou na avaliação na Guiné-Bissau;
- Bom conhecimento da organização do Ministério das Finanças e das instituições de controlo;

- Experiência de recolha de dados qualitativos;
- Domínio do português; é exigida uma boa compreensão do francês. Domínio do crioulo desejável.

5. MODALIDADES DE APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS

5.1 Proposta técnica

A proposta técnica, de cinco páginas no máximo, sem anexos, inclui:

- A compreensão do contexto, da finalidade e dos objetivos da avaliação;
- A abordagem metodológica proposta, incluindo uma matriz de avaliação preliminar, a abordagem de amostragem e os estudos de caso previstos, bem como a análise das dificuldades previsíveis e dos meios de lhes responder;
- O dispositivo interno de garantia da qualidade (revisão por um par, verificação da coerência entre constatações, conclusões e recomendações);
- A organização da equipa, a repartição das tarefas e o calendário de trabalho, com o número de dias por perito e por fase;
- Em anexo, os curricula vitae dos peritos propostos, destacando as experiências pertinentes para esta avaliação, duas referências de missões de avaliação comparáveis, com os contactos das entidades contratantes, e a declaração de ausência de conflito de interesses.

5.2 Proposta financeira

A proposta financeira, apresentada num documento distinto e expressa em euros, detalha:

- Os honorários diários de cada perito e o número de dias por perito e por fase;
- As despesas de deslocação internacional, de estadia e de transporte local;
- As despesas de tradução;
- O montante total, dentro do limite de 25 000 euros, e o calendário de pagamentos proposto.

5.3 Avaliação das propostas

As propostas são avaliadas segundo as regras da Expertise France aplicáveis aos contratos, com base na grelha seguinte.

Quadro 7. Grelha de avaliação das propostas

Critério	Pontuação máxima
Compreensão dos termos de referência e dos objetivos da avaliação	15
Abordagem metodológica, dispositivo de controlo da qualidade, pertinência dos instrumentos propostos e análise das dificuldades	30
Organização das tarefas e calendário (por consultor)	10
Experiência e competências da equipa de avaliação	25
Proposta financeira	20
Total	**100**

ANEXOS

Anexo 1. Quadro lógico de referência

O quadro seguinte reproduz os indicadores do quadro lógico de referência, com os respetivos valores de base e metas. As metas são metas de fim de projeto (2028). O indicador P1.3-2 é acompanhado a título informativo. A situação dos indicadores a 12 de dezembro de 2026 é entregue à equipa de avaliação no início da fase de enquadramento.

Código	Indicador	Valor de base	Meta 2028
	Objetivo geral: promover a transparência e a prestação de contas das finanças públicas na Guiné-Bissau		
OG-1	Credibilidade do orçamento (PEFA PI-1)	2014: C (PEFA 2013-2014)	B
OG-2	Nota do Banco Mundial sobre a qualidade da gestão orçamental e financeira (CPIA)	2023: 2,6	3
OG-3	Nota do inquérito Open Budget Survey	2023: 20 (5 + 4 + 11)	30
OG-4	Índice de Perceção da Corrupção da Transparency International	2024: 21	25
OG-5	Taxa global de implementação das diretivas da UEMOA sobre as finanças públicas	2023: 38,1%	55%
	Objetivo específico 1: melhorar a eficácia dos sistemas, dos procedimentos e das capacidades de gestão das finanças públicas		
OE1-1	Análise de género na política orçamental (PEFA sensível ao género, GFPSG-3)	2024: não determinado (D)	D+
OE1-2	Aprovação do plano diretor de gestão das finanças públicas ou roteiro	2024: nível 0	Nível 4
OE1-3	Pontuação na matriz de maturidade «Programação das despesas e sistema de gestão orçamental»	2024: nível 1	Nível 3
OE1-4	Pontuação na matriz de maturidade «Controlo financeiro e controlo interno»	2024: nível 2	Nível 3
OE1-5	Percentagem de documentos normativos produzidos para o quadro normativo da contabilidade geral e patrimonial	2024: 0%	70%
OE1-6	Auditoria interna, nota PEFA (PI-26)	2024: D	C+
	Produto 1.1: reforço das capacidades em planeamento orçamental e estratégico		
P1.1-1	Percentagem de agentes formados que melhoram os seus conhecimentos em gestão das finanças públicas, género e ambiente	2024: 0%	75%
P1.1-2	Número de agentes públicos formados em gestão das finanças públicas, género e ambiente	2024: 0	665
	Produto 1.2: reforço da programação e da orçamentação das despesas		
P1.2-1	Percentagem de agentes formados que melhoram os seus conhecimentos em programação das despesas e sistemas de gestão orçamental	2024: 0%	75%

Código	Indicador	Valor de base	Meta 2028
P1.2-2	Número de agentes formados em programação das despesas e sistemas de gestão orçamental	2024: 0	225
	Produto 1.3: melhoria da execução das despesas, da contratação pública e do controlo interno		
P1.3-1	Percentagem de documentos do quadro de referência das missões de auditoria e inspeção aprovados	2024: 0%	66,67% (2 em 3)
P1.3-2	Percentagem de agentes formados que melhoram os seus conhecimentos em auditoria e inspeção (a título informativo)	2024: 0%	75%
P1.3-3	Número de pessoas formadas em auditoria interna e inspeção	2024: 0	250
P1.3-4	Número de missões de auditoria, de seguimento de auditoria e de inspeção efetuadas	Não determinado	15 (acumulado)
P1.3-5	Número de pessoas formadas em controlo financeiro e controlo interno	2024: 0	100
P1.3-6	Percentagem de agentes formados que melhoram os seus conhecimentos em controlo financeiro e controlo interno	2024: 0%	75%
P1.3-7	Número de pessoas formadas em contabilidade geral e contabilidade de materiais	2024: 0	100
P1.3-8	Percentagem de agentes formados que melhoram os seus conhecimentos em contabilidade geral e patrimonial	2024: 0%	75%
	Objetivo específico 2: reforçar o quadro e as condições de participação, de transparência e de controlo		
OE2-1	Nota de transparência do Open Budget Survey	2023: 5 em 100	10 em 100
OE2-2	Controlo e auditoria externos: matriz de maturidade e pilar VII do PEFA	2024: nível 0	Nível 2
OE2-3	Perceção das organizações da sociedade civil quanto ao seu envolvimento no orçamento	2025: 0	Pontuação superior a 3
OE2-4	Grau de maturidade dos mecanismos de luta contra a corrupção na DGTCP e na IGF	2024: 0	Nível 4
	Produto 2.1: promoção do acesso público e igual à informação sobre as finanças públicas		
P2.1-1	Número de orçamentos cidadãos anuais elaborados e publicados	2024: 0	1
P2.1-2	Estado de avanço da estratégia de comunicação e sensibilização	2024: nível 0	Nível 4
P2.1-3	Número de reuniões organizadas no âmbito dos espaços de diálogo com os cidadãos e a sociedade civil	2024: 0	8
P2.1-4	Número de sessões de formação em educação financeira	2024: 0	4
P2.1-5	Número de organizações da sociedade civil formadas em gestão das finanças públicas	2024: 0	4
P2.1-6	Criação do portal de transparência cidadã	2025: nível 0	Nível 4
P2.1-7	Disponibilidade da documentação financeira pública	2024: 0	4
	Produto 2.2: reforço das capacidades de controlo do Parlamento, do Tribunal de Contas e da sociedade civil		
P2.2-1	Melhoria dos conhecimentos das pessoas formadas em controlo externo	2024: 0%	75%

Código	Indicador	Valor de base	Meta 2028
P2.2-2	Número acumulado de pessoas formadas em controlo externo	2024: 0	250
P2.2-3	Número acumulado de pessoas da sociedade civil que participam nas atividades de reforço	2024: 0	100
	Produto 2.3: melhoria dos mecanismos de luta contra a corrupção		
P2.3-1	Percentagem de pessoas formadas que melhoram os seus conhecimentos em luta contra a corrupção	2024: 0%	75%
P2.3-2	Número de pessoas formadas em liderança e advocacia anticorrupção	2024: 0	100
P2.3-3	Número de instituições que dispõem de um código de conduta novo ou melhorado	2024: 0	2 (IGF e DGTCP)
P2.3-4	Percentagem de empresas públicas sensibilizadas para as obrigações de declaração	2024: 0%	60%
P2.3-5	Contribuição para a implementação da estratégia nacional de luta contra a corrupção	2025: 0% (52 recomendações)	70% (36 recom endações)

Fonte: quadro lógico de referência do PAGERT, validado pela Delegação da União Europeia.

Anexo 2. Documentação disponibilizada à equipa de avaliação

Documentos contratuais e de enquadramento:

- Acordo de contribuição e descrição da ação;
- Relatório de arranque e quadro lógico de referência validado, com as respetivas fichas de indicadores;
- Teoria da mudança e dispositivo de acompanhamento, avaliação, prestação de contas e aprendizagem do projeto.

Documentos de pilotagem e de reporte:

- Relatório técnico do primeiro ano e relatório técnico do segundo ano;
- Atas e registos de decisões dos comités de pilotagem de julho de 2025 e de 24 de junho de 2026;
- Programas de trabalho e plano de contratação pública 2027-2028;
- Relatórios financeiros e quadros de acompanhamento orçamental;
- Revisões do projeto realizadas com a sede da Expertise France.

Dados de acompanhamento:

- Matriz de atividades;
- Painel de acompanhamento dos indicadores do quadro lógico e indicadores THEMA;
- Base das formações, dos participantes e das fichas de avaliação das formações.

Produtos elaborados com o apoio do projeto:

- Termos de referência e relatórios das missões de perícia;
- Projetos de textos, guias, referenciais, mapeamentos e instrumentos entregues às administrações;
- Materiais de formação.

Documentos de contexto:

- Plano estratégico 2026-2030 do Ministério das Finanças;
- Relatórios do FMI sobre o programa apoiado pelo Mecanismo Alargado de Crédito;
- Relatórios de avaliação da UEMOA sobre a implementação das diretivas;
- Diagnósticos dos parceiros técnicos e financeiros.

Anexo 3. Lista indicativa das partes interessadas a contactar

Estrutura	Interlocutores	Temas a abordar
Ministério das Finanças, gabinete	Secretário de Estado do Tesouro; Secretário de Estado do Orçamento e dos Assuntos Fiscais	Orientações das reformas, pilotagem, apropriação
Direção-Geral do Orçamento	Diretor-Geral e quadros responsáveis pela preparação do orçamento e pela programação plurianual	Orçamento por programas, calendário orçamental, comunicação orçamental
Direção-Geral do Tesouro e da Contabilidade Pública	Diretor-Geral e responsáveis da contabilidade e do controlo interno contabilístico	Reforma contabilística, conta geral do Estado, garantias
Direção-Geral de Previsões e Estudos Económicos	Diretora-Geral, ponto focal da União Europeia	Coordenação, enquadramento macro-orçamental
Direção-Geral do Controlo Financeiro	Diretor-Geral e controladores	Modernização do controlo financeiro
Inspeção-Geral das Finanças	Inspetor-Geral e inspetores	Referencial de auditoria, missões, luta contra a corrupção
Secretariado Nacional do Património do Estado	Secretária Nacional e agentes	Contabilidade de materiais, controlo interno do património
Tribunal de Contas	Presidente, magistrados e verificadores	Auditoria de desempenho, parecer sobre a conta geral
Assembleia Nacional Popular	Comissão responsável pelas finanças	Controlo parlamentar do orçamento
Escola Nacional de Administração	Direção e responsáveis pedagógicos	Plano de formações generalistas
Organizações da sociedade civil	Organizações formadas pelo projeto	Participação, transparência, acompanhamento orçamental
Delegação da União Europeia	Chefe de secção e responsável de programa	Pertinência, coordenação, expectativas
Parceiros técnicos e financeiros	FMI, Banco Mundial, Banco Africano de Desenvolvimento, Nações Unidas, outros parceiros	Coerência e complementaridade
Expertise France	Equipa do projeto, sede, peritos mobilizados	Execução, pilotagem, acompanhamento e avaliação

Lista indicativa, não exaustiva e não limitativa: a equipa de avaliação completa-a se identificar outros atores pertinentes e precisa-a na nota de enquadramento.