REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Moçambique: Avaliação da Declaração de Paris

MAPUTO

Dezembro 2010

Ficha Técnica:

TITÚLO
Avaliação da Segunda Fase da Declaração de Paris

Equipa de Supervisão (Grupo de Referência)
Momad Piaraly Juthá (MPD)
Gamiliel Munguambe (MINEC)
Isaltina Lucas (MF)
Lotta Karlsson (Finlândia)
Ramesh da Silva (NU)
Akiko Akiwa (Japão)
Paulo Cuinica (G20)
Marta Cumbi (FDC)

Equipa Técnica
KPMG
Caroline Ennis
Andy Benfield
Nilima Gulrajani
Ricardo da Costa
Aurea Lalgy
José Malia
Momed Jamu

MPD
Momad Piaraly juthá
Cristina Matusse
Hanifa Ibrahimo
Alfredo Mutombene
Fernando Ngoca
Sérgio Hele
Els Berghmans

Elaboração
KPMG

Edição
Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD)

Capa, Impressão& Acabamento
DINAME

Tiragem
200 Exemplares

Dados Estatísticos:
Governo de Moçambique, Instituto Nacional de Estatística, e Base ODAMoz, OECD-DAC, UNICEF, PROSAUDE, PROAGRI Partners Group, Banco Mundial

Maputo, 2011

Índice

Prefácio 6

Agradecimentos 7

Entrevistados 7

Lista de Acrónimos 9

1 Resumo 11

2 Introdução 17
2.1 A Declaração de Paris (DP) 17
2.2 Monitoria e avaliação da DP 17
2.3 Objectivo e escopo desta avaliação 18
2.4 Abordagem e metodologia da avaliação 18
2.5 Limitações do relatório 19
2.6 Estrutura do relatório 19

3 Apreciação do país sobre as questões de avaliação 21
3.1 O contexto da DP 21
3.1.1 Características chave do país que foram mais relevantes para a implementação da DP 21
3.2 Processos e resultados intermédios 36
3.2.1 As estratégias e enquadramentos nacionais são fortes? (Ai) 36
3.2.2 Existe maior alinhamento da ajuda com as prioridades, sistemas e procedimentos de Moçambique? A capacidade de Moçambique foi reforçada? (A ii) 37
3.2.3 Definição de medidas, padrões de desempenho e responsabilidade para os sistemas nacionais (A iii) 39
3.2.4 Existe menos duplicação de esforços e maiores actividades racionais e rentáveis dos Parceiros de Desenvolvimento? (B iv) 40
3.2.5 Será que as políticas e procedimentos dos Parceiros de Desenvolvimento foram reformadas e simplificadas? Existe um ambiente mais colaborativo? (B v) 42
3.2.6 Os compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento são mais previsíveis e multi-anuais? As condicionalidades mudaram para reflectir o compromisso da AAA sobre o reforço da apropriação? A desvinculação da ajuda externa progrediu? (Bvi) 42
3.2.7 Existe agora uma suficiente delegação de autoridade para o pessoal de campo dos Parceiros de Desenvolvimento? Será que os incentivos foram ajustados para promover parcerias eficazes entre Parceiros de Desenvolvimento e países parceiros? (B vii) 44
3.2.8 Existe agora uma interacção adequada dos programas e iniciativas globais na agenda de desenvolvimento nacional? (B viii) 45

3.2.9	Será que Moçambique tem agora uma forte capacidade para desenvolver e implementar uma estratégia nacional forte voltada para os resultados? (B ix)	45
3.2.10	Estão o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento mais responsáveis perante os cidadãos e o parlamento? Que actividades, comportamentos e relações mudaram? (C x)	46
3.2.11	Os compromissos gerais do parágrafo 50 da Declaração de Paris e os mútuos compromissos específicos do parágrafo 24 da Agenda para Acção de Accra, foram cumpridos em relação à transparência, à responsabilidade mútua pelos resultados do desenvolvimento, informação e controle parlamentar? (C xi)	48
3.2.12	Existe menos corrupção e mais transparência? Isso levou a um maior apoio público ao Governo e a uma mobilização e alocação de recursos mais eficaz? (C xi)	48
3.2.13	Tem havido consequências involuntárias da Declaração de Paris? Há evidências de melhores formas de tornar a ajuda mais eficaz?	49
3.3	Resultados de Desenvolvimento	51
3.3.1	A implementação da DP reforçou a contribuição da ajuda para os resultados do desenvolvimento sustentável? Como?	51
3.3.2	Os resultados específicos sectoriais foram reforçados com a aplicação dos princípios da Declaração de Paris? (3a)	52
3.3.3	Será que a implementação do PD ajudou os países a priorizar melhorar as necessidades das pessoas mais pobres, incluindo mulheres e meninas, e reduzir a exclusão social? (3b)	62
3.3.4	A implementação da DP levou a um aumento sustentável nas capacidades institucionais e de capital social a todos os níveis para responder aos desafios de desenvolvimento? Porque, como e onde, e quais são os efeitos? (3c)	64
3.3.5	Como e por que a mistura de modalidades de ajuda (incluindo o apoio ao orçamento geral ou sectorial) evoluiu e quais foram os resultados desse desenvolvimento? (3d)	65
3.3.6	Conclusões Gerais	66
3.4	Quadro de Conclusões	67
3.4.1	Qual foi ou tem sido a importância da Declaração de Paris e de que modo tem sido implementada para os desafios da eficácia ajuda.	67
3.4.2	Em que medida cada um dos cinco princípios da Declaração de Paris foi observado e aplicado, e as prioridades da Agenda de Acra reflectem? Por quê? Houve conflitos ou trade-offs entre elas? (4ii)	68
3.4.3	O que a Declaração de Paris alcançou para a eficácia da ajuda externa e para os resultados de desenvolvimento? O quão significante são as contribuições? Quão sustentável? Há evidências de melhores formas de tornar a ajuda mais eficaz e contribuir mais para os resultados de desenvolvimento? (4iii)	69
3.4.4	Que efeitos tem a implementação da Declaração sobre os respectivos encargos de gestão da ajuda externa em queda no país parceiro e seus respectivos Parceiros de Desenvolvimento, em relação à alteração dos volumes e qualidade e parceria da ajuda em si? Serão estes efeitos transitórios ou de longo prazo? (4 iv)	71
3.4.5	Qual tem sido o valor acrescentado da cooperação para o desenvolvimento do estilo da DP em relação à situação pré-DP, e	

	visto ao lado de outros propulsionadores de desenvolvimento no país, outras fontes de financiamento do desenvolvimento e parceiros de cooperação de desenvolvimento para além dos até agora favoráveis a Declaração? (4v)	72
3.4.6	Quais são as principais mensagens para: a) as partes interessadas nacionais, e b) os países e agências doadoras? (4 vi)	73
3.4.7	Quais são as implicações fundamentais para a eficácia da ajuda externa no futuro, tendo em conta os novos desafios e oportunidades (por exemplo, as alterações climáticas) e novos actores e relações? (4 vii)	74
4	Principais Lições e Recomendações	77
4.1	Melhorar a nosso entendimento sobre a apropriação	77
4.2	A eficácia da ajuda externa é mais do que a escolha de modalidades	77
4.3	A arquitectura da ajuda devia ser inclusiva	77
4.4	A arquitectura da ajuda precisa de ser menos complexa	78
4.5	Investir mais na capacidade de lidar com novos tipos de ajuda	78
4.6	Melhorar o diálogo político e o diálogo sobre as políticas	78
4.7	Muito mais do que a eficácia da ajuda externa afecta os resultados do desenvolvimento	79
5	Possíveis Implicações Fundamentais para além da duração Planeada da Declaração de Paris	80
5.1	Recorde misto em termos de Alívio da pobreza	80
5.2	Reforçar o envolvimento e sensibilização dos intervenientes-chave	80
5.3	Os Parceiros de Desenvolvimento devem considerar abertamente os impedimentos políticos para a Eficácia da Ajuda Externa	81
5.4	Integração entre a Eficácia da Ajuda Externa, Parceiros de Desenvolvimento tradicionais e emergentes	82
Anexo A, B, C, D, E, F, G:		83
Anexo H: Bibliografia		84
Anexo I. Fontes Adicionais de Informação		86

Prefácio

A Declaração de Paris(DP) e a Agenda para a Acção de Accra (AAA) procuram em conjunto oferecer uma orientação para os países recipientes de ajuda externa e seus Parceiros de Desenvolvimento, para que juntos possam trabalhar para melhorar a eficácia da ajuda externa.

Estes dois instrumentos internacionais, adoptados por Moçambique, não representam o início da agenda da eficácia da ajuda externa em Moçambique, mas sim a sua consolidação. Embora Moçambique já tenha desenvolvido o seu próprio "Quadro de Avaliação de Desempenho" para os Parceiros, a DP oferece bases internacionalmente acordadas "um plano de acção prático, com metas específicas a serem cumpridas até 2010", bem como um quadro de Monitoria e Avaliação (M&A), para "avaliar periodicamente, tanto qualitativa como quantitativamente, o progresso mútuo a nível do país".

No contexto de M&A da DP , Moçambique tem sido reconhecido internacionalmente como um bom exemplo devido à sua participação em ambas as pesquisas, de monitoria quantitativa em 2006 (para o estabelecimento de um ponto de partida) e 2008 (para estabelecer o progresso feito até então) e na avaliação de impacto em vigor (qualitativa). Os resultados finais serão estabelecidos através da pesquisa prevista para 2011.

O objectivo geral desta avaliação é analisar a contribuição da DP para a eficácia da ajuda externa e os resultados de desenvolvimento. Mais especificamente, para avaliar se os resultados pretendidos da Declaração estão sendo alcançados, ou se há progresso até o seu alcance. Um estudo de caso de dois sectores é incluído: Saúde e Agricultura. O estudo confirma o bom desempenho de Moçambique sobre o progresso para os Indicadores de Declaração de Paris, mas também revela alguns desafios e mensagens-chave.

Concluiu-se que, em geral, os instrumentos e sistemas necessários para facilitar a gestão estratégica dos fluxos de ajuda externa existem, mas nem sempre são utilizados no seu pleno potencial.

O Governo está empenhado em seguir as sugestões feitas, tais como investir mais na capacidade de gestão e coordenação da ajuda externa, a fim de usar de forma mais estratégica os instrumentos disponíveis, e o Governo pretende também, junto com os seus Parceiros de Desenvolvimento, criar uma Arquitectura de Ajuda mais inclusiva mas sob a sua liderança clara como realçado na AAA, a Eficácia da Ajuda Externa requer um esforço conjunto de todos os actores envolvidos; Governo, todos os Parceiros de Desenvolvimento, sociedade civil e do Parlamento. Portanto, o Governo gostaria de convidar a todos esses actores a usarem activamente este relatório e avaliar cuidadosamente as recomendações feitas.

Moçambique reconhece que a realização deste tipo de avaliação contribui para a melhoria das políticas do Governo para reduzir a pobreza e alcançar os Objectivos do Milénio.

Em nome do Governo, gostaria de agradecer à equipa de avaliação que assegurou a adaptação dos termos de referências internacionais à realidade de Moçambique, e efectuaram um extensivo trabalho de consultoria e de análise de dados. Gostaria também de agradecer ao Grupo de Referência Nacional pela sua disponibilidade e orientação durante todo o processo.

Aiuba Cuereneia

Ministro da Planificação e Desenvolvimento

Moçambique

Agradecimentos

Aos consultores particularmente gostaria de agradecer a Coordenadora Nacional Hanifa Ibrahimo e a sua equipe no Ministério da Planificação e Desenvolvimento, por organizar as entrevistas, fornecendo dados e informações, e supervisionando os trabalhos técnicos, inclusive comentando sobre o esboço do relatório.

Gostaríamos também de agradecer a todos os membros do Grupo de Referência Nacional e, em particular o Presidente, Sr. Momed Piaraly, Director Nacional de Planificação e Cristina Matusse, Chefe do Departamento. A breve visita de Julia Betts do IOD foi extremamente útil para contextualizar o trabalho e dar orientações sobre a metodologia.

O relatório foi financiado pela Finlândia e pelo PNUD, os quais também forneceram valiosos comentários no esboço do relatório.

O seminário, realizado a 13 de Agosto foi particularmente útil para iniciar as discussões e fornecer algumas informações úteis sobre os debates em particular e as diferentes perspectivas do Governo, dos Parceiros de Desenvolvimento (tradicionais e não tradicionais) e a Sociedade Civil. Agradecemos a todos aqueles que participaram.

Finalmente, gostaríamos de agradecer a todos os entrevistados que deram o seu tempo para responder o extenso guião da entrevista, muitos dos quais também forneceram documentos e informações adicionais para complementar as entrevistas. Naturalmente, qualquer má interpretação ou erros são de exclusiva responsabilidade dos consultores.

Entrevistados

Hanifa Ibrahimo - Ministério da Planificação e Desenvolvimento ï Coordenadora Nacional

Momed Piaraly Juthá ï Director Nacional da Planificação

Carlos Castelo Branco ï Director do Instituto de Estudos Sociais e Económicos de Moçambique

Eneas Comiche ï Chefe da Comissão Parlamentar de Planeamento e Orçamento

Domingos Lambo ï Director Nacional do Orçamento

Domenico Liuzzi ï Director General da Kulima

Akiko Akiwa ï Economista, Embaixada do Japão

Todd Amani ï Chefe da Cooperação, USAID

Joceyln Mason ï Director Regional, PNUD

Ramesh de Silva ï Director de Coordenação da Ajuda, UNRCO

Thelma Loforte ï Economista, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento

Bridget Walker Muiambo ï Economista, Ajuda da Irlanda

Cristina Matusse ï Chefe do Departamento, Direcção Nacional do Planeamento

Galmiel Munguambe, Director Nacional, MINEC

Marco Gerritsen ï Primeiro Secretario, Embaixada da Holanda

Inês Alves ï Economista, Comissão Europeia

Emma Boston ï Coordenador Técnico de Assistência, FMI

Humberto Zaqueu ï Chefe de Pesquisa, Grupo Moçambicano da Divida

Dimitri Kanounnikoff ï Director Regional da Agência Francesa de Desenvolvimento

Lotta Karlsson ï Chefe da Cooperação, Finlândia

Manuel Rego - Director do Planeamento e Cooperação, Ministério da Educação

Phil Harding - Head of Troika Affairs, DFID

Angela Abdula ï Consultor Técnico Sénior, DFID

Nei Futuro Bitencourt ï Conselheiro do Ministro, Embaixada do Brazil

Young-Chul Kim ï Economista Sénior, Banco Mundial

Marjaana Pekkola - Conselheiro (Desenvolvimento Rural), Embaixada da Finlândia

Margarida Marques ï Assistente Representativo, FAO

Roberto de Bernardi ï Deputado Representativo, UNICEF

Victorino Xavier ï Director Nacional de Analises e Politicas, Ministério da Agricultura

Dra Eulália ï Chefe do Departamento de Analises e Políticas, Ministério da Agricultura

Célia Cassimo - Departamento de Analises e Políticas, Ministério da Agricultura

Leonardo Lopes ï Departamento de Planificação, Ministério da Agricultura

Chanvo Daca ï Departamento de Cooperação, Ministério da Saúde

Dr Bonifácio - Departamento de Cooperação, Ministério da Saúde

Alírio Chirrindza ï Direcção de Finanças e Administração, Ministério da Saúde

Silvia Bignamini ï Assistente Técnica para o Fundo Global de Combate à SIDA, Tuberculose e Malária, Ministério da Saúde

Paulino Foi ï Consultor para o Fundo Global, Ministério da Saúde

Lista de Acrónimos

AAA ï Agenda para Acção do Accra
ABP ï Abordagens Baseadas em Programas
AGO/GBS ï Apoio Geral ao Orçamento
ART ï Tratamento Anti-retroviral
AT ï Assistência Tecnica
CAADP ï Programa Compreensivo de Desenvolvimento da Agricultura Africana
CE ï Commissão Europeaia
CFMP/MTEF ï Cenário Fiscal de Médio Prazo
CPIA ï Avaliação de Políticas e Instituições do País
DFID ï Departamento de Desenvolvimento International (UK ï Reino Unido)
DP ï Declaração de Paris
DT - Divisão do Trabalho
EUA ï Estados Unidos de América
FAO ï Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FASE ï Fundo de Apoio ao Sector de Educação
GDP/PIB ï Produto Interno Bruto
GPD ï Grupo de PD
GFATM ï Fundo Global para Sida, Tuberculose e Malaria
GFP ï Gestão das Finanças Públicas
GRN ï Grupo de Referência Nacional
GRI ï Grupo de Referência Internacional
GdM ï Governo de Moçambique
HLF ï Fórum de Alto Nível
HQ ï Sede
IDH ï Índice de Desenvolvimento Humano
JICA ï Cooperação Japanesa
M&A ï Monitoria e Avaliação
MADER ï Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MdE ï Memorando de Entendimento
MF ï Ministério das Finanças
MICOA - Ministério da Coordenação e Acção Ambiental
MINEC ï Ministério do Negócios Estrangeiros e Cooperação
MISAU - Ministério da Saude
MPD ï Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NU ï Nações Unidas
OCDE ï Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OCDE-DAC ï OCDE Comité de Apoio ao Desenvolvimento
ODAMoz ï Base de Dados de Ajuda em Moçambique
ONGs ï Organizações Não Governamentais
OSCs ï Organizações da Sociedade Civil
PAPs ï Parceiros de Ajuda Programática
PARP ï Plano de Acção para a Redução da Pobreza (Action Plan for Poverty Reduction)
PARPA ï Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty)
PAPA- Plano de Acção para a Produção de Alimentos
PEDSA - Plano Estratégico do Desenvolvimento Sector Agrário
PEFA ï Avaliação das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira
PEPFAR/ FPEAS ï Plano Presidencial de Emergência para o Alívio da SIDA

PERP ï Plano Estratégico de Redução da Pobreza
PNUD ï Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPAE/HIPC ï Países Pobres Altamente Endividados
PROAGRI ï Fundo Comum da Agricultura
PROSAUDE ï Fundo Comum da Saúde
QAD/PAF ï Quadro de Avaliação de Desempenho
SISTAFE ï Sistema de Gestão das Finanças Públicas
SWAp ï Abordagem Programática Sectorial
UE ï União Europeia
UNICEF ï Fundo das Nações Unidas para as Crianças
UNRCO ï Escritório do Coordenador Residente das Nações Unidas

1 Resumo

A **Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda externa** foi subscrita em Março de 2005 por mais de 100 Estados e organizações internacionais. O objectivo da Declaração de Paris (DP) é o de melhorar a qualidade da ajuda e o seu impacto no desenvolvimento. Ela foi organizada em torno de princípios principais da eficácia da ajuda externa nomeadamente Apropriação, Alinhamento, Harmonização, Gestão para os Resultados do Desenvolvimento e Responsabilização Mútua.

A **M&A** da DP foi parte integrante da mesma desde o seu início, com o compromisso de ñavaliar periodicamente, qualitativamente e quantitativamente, o nosso progresso mútuo ao nível dos países na implementação dos compromissos sobre a eficácia da ajuda externaò. Houve duas pesquisas de monitoria focalizadas nos indicadores e a primeira fase da avaliação (2007-2008) que visava avaliar como e porquê tinha avançada a implementação desde a sua adopção.

Este relatório constitui o relatório de Moçambique para a **segunda fase de avaliação** que aponta documentar, analisar e avaliar a relevância e a eficácia da DP e a sua contribuição para a eficácia da ajuda externa e finalmente para os resultados do desenvolvimento, incluindo a redução da pobreza.

A **metodologia** adoptada foi baseada numa **Matriz Padrão de Avaliação** desenvolvida pelo Grupo de Referência Internacional (GRI). A matriz foi organizada em três perguntas nucleares relativas ao A) contexto da DP; B) resultados da eficácia da ajuda externa e C) Resultados do desenvolvimento[1]. Uma revisão documental bem como a análise de dados foram realizadas, assim como as entrevistas semi-estruturadas realizadas pela equipa da KPMG, cobrindo oficiais séniores do Governo ao nível central e sectorial, Parceiros de Desenvolvimento, Organizações da Sociedade Civil (OSC), Académicos e do Parlamento.

Há determinadas **limitações do relatório** e o que pode ser alcançado ligado aos resultados do desenvolvimento, e frequentemente mesmo os resultados da eficácia intermediária da ajuda para a DP[2]. Em primeiro lugar, muitas das iniciativas da eficácia da ajuda externa em Moçambique datam do período pré-DP, e há evidência de que a experiência moçambicana foi crucial para dar subsídios ao texto da DP. Em segundo lugar, a DP implementada num contexto muito dinâmico, com muitos outros catalisadores dos resultados do desenvolvimento. Em terceiro lugar, não há nenhum contrafacto. Consequentemente a equipa seguiu a orientação do GRI e centrou-se nas ñligações plausíveisò e ñcontribuições possíveisò da DP ao invés de tentar qualquer forma de atribuição.

A **estrutura do relatório** é aproximada ao da matriz do país para permitir a comparação fácil entre os países. Os títulos correspondem àqueles da matriz, e cada título da secção igualmente inclui o código da matriz para facilitar a referência.

Há muito tempo que Moçambique tem sido considerado como uma história de sucesso e um **querido dos** Parceiros de Desenvolvimento. Taxas impressionantes de crescimento económico desde o fim da guerra civil que se seguiu à independência, a implementação de inúmeras reformas, um Governo estável e democraticamente eleito, um progresso assinalável dum grupo de indicadores sociais e uma aparente grande redução nos índices de pobreza, conduziu aos grandes fluxos da ajuda ao país. Entretanto, há preocupações crescentes segundo as quais este retrato pode ser mais complexo, em parte devido aos resultados do Inquérito aos Agregados Familiares (2008/9) publicado nas últimas semanas desta avaliação, que sugerem que a pobreza, em média, pode não ter mudado nos últimos anos, e que piorou nalgumas províncias. Dum modo geral, os resultados para os indicadores sociais foram de certa forma positivos. Há igualmente, preocupações crescentes dos Parceiros de Desenvolvimento sobre a governação que

[1] Ver o anexo B para a matriz
[2] Para mais informações sobre este aspect, ver Stern, Elliot D. Et al (2008)

conduziram a uma suspensão provisória do Apoio Geral ao Orçamento (AGO) no primeiro trimestre de 2010.

Em termos do **contexto sob o qual a DP foi implementada em Moçambique**, a principal conclusão é que já havia em 2004 (isto é, antes da DP) um número de iniciativas levadas a cabo e que corporizavam o que se transformariam nos princípios de Declaração de Paris. Estes parecem ter sido conduzidos maioritariamente por factores internos, em particular por um grupo de Parceiros de Desenvolvimento que pensam da mesma forma e funcionários do Governo, colocando o apoio ao orçamento em primeiro lugar e a crise bancária de 2001/2 que levou a uma suspensão do apoio orçamental, que conduziu ao reconhecimento por parte dos Governos e Parceiros de Desenvolvimento da necessidade de uma aproximação mais transparente e estruturada do apoio orçamental. Este facto resultou na assinatura do Memorando de Entendimento (MdE) entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento que providenciavam o apoio orçamental em 2004, que se parece muito com o texto DP[3]. Outros factores que contribuíram estão relacionados com gastos não orçamentados, previsibilidade e os custos de transacção associados com a negociação com Parceiros de Desenvolvimento individuais.

Até ao **ano-base 2005**, havia já 18 Parceiros de Desenvolvimento que forneciam o AGO e já existiam fundos comuns bem estabelecidos nos sectores da Saúde, Educação, Agricultura, Água e HIV, alguns dos quais já estavam operacionais desde o final dos anos 90. De acordo com o estudo de base, a proporção da ajuda programática (AGO e aAjuda Programática Sectorial) em 2005 já era 46%. Já havia uma estratégia nacional de desenvolvimento e havia já um sistema de grupos de trabalho para harmonizar as acções dos Parceiros de Desenvolvimento e promover o diálogo Governo-Parceiros de Desenvolvimento. Um grupo comum da análise do orçamento (Governo-Parceiros de Desenvolvimento) estava trabalhando na introdução dos gastos não orçamentados e aumentavam o investimento e o uso de sistemas do Governo. Também já tinha sido criada uma estrutura de responsabilidade mútua, com um Quadro de Avaliação do Desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento (QAD) com indicadores de previsibilidade, do alinhamento, da harmonização, da transparência e carga administrativa.

Um aspecto da **arquitectura da ajuda** que já pode ser visto desde os primórdios do ano 2000 é a criação de um grupo de Parceiros de Desenvolvimento extremamente forte e influente sobre o AGO, que se transformou e permanece no grupo de Parceiros de Desenvolvimento mais influente. Estes Parceiros do Apoio Programático (PAPs) conduziram a agenda da eficácia da ajuda externa no país desde o seu início. Entretanto, recentemente os EUA e as NU, foram admitidos como membros associados dos PAPs, que reforçam ainda mais este grupo, mas continuam a excluir os fundos verticais e os Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais que são activos no país, assim como o Japão que foi convidado para se juntar e recusou, em parte devido aos elevados custos de transacção associados com a sua participação.

No que concerne a **apropriação**, em 2005 Moçambique estava no fim do seu primeiro Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) e no princípio da elaboração do segundo plano (PARPA II). A apropriação foi classificada como ñmoderadaò pelo inquérito estudo de base em 2005 e pelo inquérito de monitoria em 2007, e acredita-se que tal classificação se tenha mantido até hoje. Há um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) operacional e que está ligado aos orçamentos anuais. Também há exemplos onde o Governo se apropria de determinados aspectos. Contudo, existe um sentimento por parte dos funcionários públicos que há limites sobre a medida a qual os Parceiros de Desenvolvimento estão dispostos (ou capazes) a permitir a apropriação nacional, particularmente onde houver abordagens conflituosas. Dado este cepticismo, que de certa forma parece ser justificado por exemplos recentes, talvez seja razoável sugerir que a apropriação permaneça parcial.

Todos os Parceiros de Desenvolvimento indicam que há **alinhamento** forte entre os seus programas - país e os planos nacionais para a redução da pobreza. Entretanto, o PARPA II foi amplamente vasto na sua cobertura, e os Parceiros de Desenvolvimento participaram amplamente na formulação do documento original, de tal forma que o alinhamento entre os

[3] O Memorando de Entendimento de 2004 pode ser encontrado no website www.pap.org.mz

programas-país é razoavelmente fácil de conseguir. Houve uma melhoria constante nos **sistemas do Governo** e no uso crescente destes pelos Parceiros de Desenvolvimento, conduzidos principalmente pela ajuda programática, mas recentemente os Parceiros de Desenvolvimento têm começado a canalizar o financiamento para os projectos (incluindo o financiamento deste relatório) através dos sistemas nacionais. Uma vez que os projectos representam a maior proporção da ajuda, este é um desenvolvimento encorajador. A previsibilidade é boa para o AGO e contribuições para o fundo comum, com os compromissos firmes feitos a tempo para a realização do orçamento anual para o ano seguinte mas a previsibilidade ainda é um desafio para os projectos.

Muito cedo houve um forte grau de **harmonização** entre Parceiros de Desenvolvimento do OE, em termos de diálogo sobre políticas e avaliações comuns, e uma estrutura vasta e burocrática dos grupos de trabalho foi criada. Há evidência da fatiga associada com os custos de transacção envolvidos em manter tal estrutura, embora o Governo relate os efeitos positivos de poder tratar um grande número Parceiros de Desenvolvimento como um grupo. Iniciativas de divisão do trabalho vem sendo levadas a cabo há vários anos mas pela maior parte não arrancou devido essencialmente à falta de interesse do Governo, que vê o benefício de dispersar o risco ao ter um número alargado de Parceiros de Desenvolvimento em cada sector, acreditando que as eventuais retiradas dos sectores não seriam feitas de forma coordenada, reduzindo desse modo o financiamento. Nos termos dos indicadores da DP em missões e no trabalho analítico comum, o progresso foi lento. O grupo do PAP alcançou a meta acima dos 66% dos fluxos da ajuda no contexto das abordagens baseadas em programas, mas este não é o caso do país como um todo.

Há um **quadro orientado nos resultados** bem estabelecidos que está ligado ao PARPA II e ao próximo PARP, que é usado como a base para o Quadro da Avaliação de Desempenho com os PAPs. A orçamentação programática foi introduzida embora exista constrangimentos nas capacidades em formular indicadores e também em termos da qualidade dos dados, especialmente ao nível sectorial.

No que concerne à **responsabilização mútua,** como parte da avaliação entre o Governo e os PAPs, o desempenho dos PAPôs relativamente à DP é avaliado. Há um QAD com metas que são ou as mesmas ou mais ambiciosas do que a DP. Contudo, os resultados da avaliação, que relacionam cada doador com cada uma das metas, são mais usados pelos Parceiros de Desenvolvimento (sob a orientação do escritório central ou em termos de pressão dos Parceiros de Desenvolvimento mais progressivos sobre os outros) do que pelo Governo. É de notar que este processo cobre apenas os PAPs e seus associados, excluindo o Japão, fundos verticais e Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais.

Relativamente ao **impacto da DP na eficácia da ajuda externa,** o papel principal desempenhado pela DP em Moçambique, tendo em conta que todos os elementos da agenda da eficácia da ajuda externa já existiam antes de 2005, parece ter sido o de manter o ímpeto e a agenda tanto para os Parceiros de Desenvolvimento como para o Governo. Este é um papel importante, contudo, dado que a implementação da DP e particularmente das estruturas e processos relacionados com as várias modalidades da ajuda tenham sido dinâmicas, sendo refinadas e adaptadas com o tempo. Há os exemplos onde o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento usaram os compromissos feitos na DP como argumentos para acções particulares, de tal forma que a DP ser vista como tendo um papel de legitimação e de apoio. Entretanto, a interpretação da DP em Moçambique foi focalizada altamente no AGO com este último sendo a forma mais pura para alcançar os princípios da DP apesar de o AGO por si só não está mencionado no texto da declaração. Isto conduziu a uma redução do debate, com um foco no AGO e fundos sectoriais comuns, e só agora há sinais do maior interesse em fazer projectos mais eficazes (inclusão de Parceiros de Desenvolvimento baseados em projectos nas estruturas dos PAPs e nalguns projectos que começam a colocar uma pressão sobre o Tesouro por exemplo). Dado que os projectos permanecem a maior modalidade da ajuda no país, este factor é crucial. Não há razão que justifique que um projecto não siga os princípios da DP ï o Governo pode apropriar-se do projecto, este pode ser parte do *Sector Wide Approach (SWAp)* e pode ser alinhado com os planos governamentais e os fundos para os projectos podem ser

canalizados por via dos sistemas governamentais. Os Parceiros de Desenvolvimento poderiam teoricamente harmonizar à volta dos projectos e não há razão para que os projectos não sejam geridos por resultados e os Parceiros de Desenvolvimento não podem ser responsabilizados pelos seus desempenhos no seio de projectos.

Os **resultados do desenvolvimento** no país foram misturados, apesar dos altos níveis do crescimento económico. Em geral, o recente Inquérito sobre o Orçamento Familiar de 2008/9 sugere uma preocupante não redução da pobreza dos agregados familiares, embora com variações regionais significativas. Isto é extremamente preocupante para o Governo e também para os Parceiros de Desenvolvimento que forneceram ajuda nos últimos anos. Houve mais progresso em sectores sociais do que em sectores económicos e um dos pontos-chave que contribui para a falta de progresso na redução da pobreza é o falhanço da agricultura. Moçambique é considerado como tendo a probabilidade de (i) atingir 4 das 21 metas nacionais dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), (ii) possuir um potencial para atingir mais 10 metas e (iii) com a probabilidade de não alcançar uma meta. 6 metas não possuem dados para a avaliação.

Os **estudos sectoriais** destacaram alguns aspectos interessantes que podem ser relacionados com este diferencial no desempenho. Na **Saúde**, houve um bom desempenho no alcance dos indicadores e há um consenso geral partilhado pelo Governo e Parceiros de Desenvolvimento sobre a abordagem neste sector. Há uma liderança razoavelmente forte do Governo, um *SWAp* e fundo comum que funcionam bem com mecanismos da responsabilidade mútua e uso dos sistemas do Governo. Isto não significa que não existiram desafios na implementação de iniciativas da eficácia da ajuda externa no sector. Os custos de transacção ligados a tais iniciativas foram extremamente elevados mas em geral, registou-se um bom progresso sectorial na implementação da DP. Contrariamente, a situação na **Agricultura** é tal que os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo discordaram na forma de avançar, retiraram-se do fundo comum ou reduziram o apoio à mesma, que foi descrita repetidamente por Parceiros de Desenvolvimento como ñuma confusãoò. Claro que isto não sugere que quando a DP é implementada ao nível sectorial, os resultados sectoriais aparecem. Há outros factores, alguns dos quais podem afectar os resultados de desenvolvimento e a implementação da DP. Por exemplo, onde o Governo tiver uma visão clara e estratégica com a capacidade de assumir a liderança, os Parceiros de Desenvolvimento podem ter uma maior probabilidade de apoiar o sector através de Abordagens Baseadas em Programas. De facto, dada a retirada de alguns Parceiros de Desenvolvimento do fundo comum para Agricultura, pode se sugerir que os Parceiros de Desenvolvimento podem estar dispostos a providenciar ajuda programática quando eles concordam com as abordagens tomadas pelo Governo.

Como discutido acima, a avaliação do **Impacto da DP nos Resultados do Desenvolvimento** é um exercício razoavelmente provisório. Uma hipótese é que a implementação da ajuda do tipo DP por si só pode atrair financiamento quer para um país com uma boa reputação neste âmbito ou para um sector específico. Poderia consequentemente ter um efeito catalisador na obtenção de outros fundos - embora seja discutível a medida em que este traduzir-se-ia em fundos novos ou como resultado da mudança de modalidades por parte dos Parceiros de Desenvolvimento. Se a ajuda for eficaz (isto é os melhores resultados do desenvolvimento são conseguidos por cada dólar gasto) terá um impacto nos resultados de desenvolvimento - mas como não há nenhum indicador para a eficácia, isto não pode ser verificado. Talvez o melhor que pode ser dito, baseado na evidência ao nível sectorial, é que onde há uma visão forte e liderança do Governo, e onde os Parceiros de Desenvolvimento no geral concordam com a direcção estratégica tomada, então a ajuda do tipo DP pode contribuir para auxiliar o Governo a atingir os seus resultados do desenvolvimento. Ao nível central, há menos evidência de que o AGO teve um impacto positivo na redução da pobreza, dado o recente inquérito sobre o Orçamento Familiar, mas mais análise precisa de ser realizada destes resultados iniciais e recentes antes que todas as conclusões firmes sejam tiradas. Entretanto, muito do debate sobre AGO esteve concentrada nos sectores sociais e boa governação. Houve um bom progresso nos sectores sociais e relativamente à boa

governação os Parceiros de Desenvolvimento asseguraram compromissos específicos do Governo (evidentemente com o congelamento temporário do AGO).

Um número de **lições-chave** são destacados no relatório e alguns são resumidos aqui. Primeiro, Moçambique criou um mecanismo de coordenação e de diálogo que foi criado para lidar com os princípios estabelecidos em Paris. Grupos de trabalho, um sistema de "troika", avaliações anuais, quadros de responsabilização mútua, entre outros. Contudo, estes tornaram-se fastidiosos e houve um foco crescente no processo do que nos resultados. Segundo, a criação de estruturas apenas abre espaço para que a eficácia da ajuda externa aconteça ï se a ajuda torna-se mais eficaz com estas estruturas depende da medida em que elas são usadas apropriadamente, e depende em particular da apropriação do Governo. Há todo o tipo de razões pelas quais o Governo pode não se sentir confortável exercitando a apropriação como previsto pela DP. Um exemplo disso são os Quadro de Avaliação do Desempenho dos PAPs, que devem dar ao Governo as ferramentas para responsabilizar os Parceiros de Desenvolvimento, mas é largamente ignorado pelo Governo. Terceiro, é importante assegurar que toda ajuda seja coberta por iniciativas da eficácia - em Moçambique houve uma atenção enorme ao AGO e à ajuda programática, mas os projectos continuam a ser o maior elemento da ajuda ao país e com o actual incremento dos Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais, este tipo de ajuda poderá aumentar. Quarto, há uma clara necessidade para o maior investimento na capacidade do Governo para lidar com as novas formas da ajuda que tendem a ter os custos da transacção que são mais sentidos ao nível central e a um nível técnico e político mais elevado. Quinto, os Parceiros de Desenvolvimento também devem investir na capacidade técnica da equipa de funcionários em engajarem-se em discussões altamente técnicas tais como a reforma da governação. Sexto, a DP é conhecido por um número muito reduzido de funcionários ao nível central, e por um número menor ainda por alguns nos sectores que lidam directamente com os Parceiros de Desenvolvimento. Sétimo, talvez o aspecto principal é que a DP ignorou por completo aspectos políticos e de poder ligados à ajuda. A implementação da DP implica uma mudança de mentalidade em ambos os lados mas é ingénuo esperar que um pais beneficiário da ajuda e um doador olhem-se como verdadeiros parceiros em pé de igualdade no processo de desenvolvimento quando a habilidade ñpunitivaò é demasiado unilateral. Repetidamente, os oficiais do Governo mostraram a sua frustração que para todas as palavras finas, quando o impulso chega, os Parceiros de Desenvolvimento são capazes de forçar o Governo a cumprir ameaçando-o com a redução ou retirada da ajuda.

Há **mensagens-chave** específicas que emergiram do estudo para as diferentes partes interessadas. Para o **Governo**, uma mensagem chave é que há ferramentas disponíveis que podem facilitar a gestão estratégica dos Parceiros de Desenvolvimento, tais como o Memorando de Entendimento (MdE), os PAPs, o Quadro de Avaliação de Desempenho dos PAPs, ODAMOZ (a base de dados nacional sobre a ajuda) e a própria DP. Há talvez um maior ñespaço para a manobraò do que o Governo pensa e o Governo precisa de ser mais estratégico na utilização destes, que naturalmente também implica a necessidade de um maior investimento na capacidade de gestão e coordenação da ajuda. É necessário haver uma liderança generalizada sobre aspectos da eficácia da ajuda externa e diálogo com os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo precisa de estar melhor estruturado internamente para lidar com estes aspectos duma forma compreensiva e coerente. Em última instância os resultados do desenvolvimento dependem de boas políticas e da implementação eficaz e os Parceiros de Desenvolvimento podem jogar um papel de apoio neste âmbito, desde que o processo seja gerido construtivamente. Para os Parceiros de Desenvolvimento está claro que há necessidade de estabelecer uma coerência entre as atitudes e os compromissos. Há uma grande variação neste aspecto mas ño comportamento mauò de alguns reflecte-se em todos e cria cepticismo no seio do Governo. Os Parceiros de Desenvolvimento precisam de reconhecer que a apropriação é mais do que o Governo concordar com as suas sugestões e os grupos de trabalho comum. Os Parceiros de Desenvolvimento devem trabalhar mais com os Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais e verticais de modo a assegurar a complementaridade das abordagens e para aprender de perspectivas diferentes. Os Parceiros de Desenvolvimento também precisam de investir nas capacidades necessárias para a discussão de políticas com o Governo, incluindo a

melhor preparação da análise para o diálogo ao mais alto nível sobre políticas e capacidades especializadas em áreas tais como a reforma legal e governação. Os Parceiros de Desenvolvimento (PAPs) devem igualmente considerar melhorar a memória institucional da parceria e fornecer alguma capacidade técnica permanente para o grupo. Para **o Governo e** Parceiros de Desenvolvimento **em conjunto**, há claramente uma necessidade de melhorar a produtividade do diálogo político, para evitar o aumento dos níveis de frustração que resulta na suspensão do AGO tal como aconteceu no início de 2010. Há uma necessidade de criar uma arquitectura mais inclusiva da ajuda, especialmente devido a importância crescente dos fundos não-tradicionais e verticais. Isto deveria igualmente incluir uma mudança do foco da ajuda programática para outras formas para tornar *toda* a ajuda mais eficaz. Particularmente, é necessário que se faça muito mais nas iniciativas dos Parceiros de Desenvolvimento que visam a utilização dos sistemas do Governo. A base de dados ODAMOZ precisa de tornar-se mais perspicaz, organizada por classificadores do Orçamento do Estado e o Estado precisa de usá-la. Deve haver mais discussões abertas e francas em torno dos objectivos da divisão das iniciativas sobre a Divisão do Trabalho, e o Governo precisa ou de assumir a liderança ou de expressar claramente que não está interessado no avanço desse tipo de iniciativas. Para **o Parlamento e as OSC**, há ferramentas e procedimentos disponíveis para aumentar o escrutínio e muitas delas estão disponíveis ao público.[4] Há igualmente uma abertura da parte dos Parceiros de Desenvolvimento e um precedente aberto pela AAA para apoiar a criação de capacidade e a disponibilidade da informação ao Parlamento e as OSC, e pode-se fazer o uso desta[5].

Finalmente, em termos das **implicações-chave além da duração planeada para a DP**, é necessário olhar com maior detalhe nas suposições implícitas da Declaração de Paris, e em particular há uma necessidade para uma compreensão mais realística do contexto altamente político em que a DP é implementada. Também é necessário que haja uma análise para ver até que ponto a actual interpretação da DP é aplicável a todos os sectores. Apesar das conclusões preocupantes do Inquérito aos Agregados Familiares, estas não devem inibir as preocupações sobre a eficácia da ajuda externa. Tornar a ajuda mais eficaz pode ser somente um factor na prossecução dos resultados do desenvolvimento mas permanece um objectivo válido. Há uma necessidade de consciencializar os principais Parceiros de Desenvolvimento da eficácia da ajuda externa bem como alargar igualmente o espaço de iniciativas da eficácia da ajuda externa a outros Parceiros de Desenvolvimento e modalidades. O papel atribuído ao sistema das Nações Unidas (NU) para melhorar as capacidades dos países em desenvolvimento na gestão eficaz da ajuda ao desenvolvimento na concepção de uma arquitectura da ajuda mais inclusiva precisa de ser melhor definido. Em particular, o sistema das NU poderia jogar um papel importante no apoio do Governo na busca do equilíbrio apropriado entre a inclusividade e a eficácia. De certa forma, muitos dos ganhos da eficácia da ajuda externa até agora conseguidos, foram alcançados através de uma mudança orientada para as modalidades do tipo DP, mas uma vez que os projectos continuam a ter o maior peso da ajuda e provavelmente continuarão a ter, mais esforços precisam de ser feitos na busca de soluções sobre como tornar estes últimos, mais eficazes.

Também há uma necessidade de discutir com maior profundidade o conceito de apropriação. A apropriação é de certa forma uma condição prévia para que todos os restantes princípios da DP sejam executados na totalidade - mas ela não pode ser manufacturada. Finalmente, deve-se reconhecer que cinco anos é um horizonte temporal extremamente curto para a mudança comportamental e de atitude, que é o que se requer para que a DP vá para além de palavras bonitas e tenha um impacto nos resultados do desenvolvimento e na vida da população pobre.

---

[4] Todas as avaliações anuais go verno e dos PAP (e seus associados) bem como os documentos de apoio estão disponíveis no website www.pap.org junto outros relatórios úteis. Os websites do MPD e do MdF também possuem uma vats gama de informação. Instituições tais como o IESE, o CIP e a FDC conduzem análises interessantes, muitas das quais estão disponíveis online. A UNICEF também produz algum material sobre a análise orçamental.

[5] Ver o parágrafo 31 da AAA.

2 Introdução

2.1 A Declaração de Paris (DP)

A DP sobre a eficácia da ajuda externa foi subscrita em Maio de 2005 por mais de 100 Ministros, chefes das agências de desenvolvimento e altos funcionários de vários países e organizações internacionais. O seu objectivo é o de melhorar a qualidade da ajuda e o seu impacto no desenvolvimento. Ela foi organizada em torno de 5 principais princípios da eficácia da ajuda externa cada um deles com cometimentos e metas para 2010. No total, foram estabelecidos 56 cometimentos com os seus indicadores e metas.
Os 5 princípios da eficácia da ajuda externa que foram estabelecidos no fórum de alto nível e codificados na DP são os seguintes:

- Apropriação: os beneficiários assumem a liderança efectiva sobre as políticas e estratégias de desenvolvimento e coordenam as acções a elas ligadas
- Alinhamento: os Parceiros de Desenvolvimento baseiam o seu apoio global nas estratégias de desenvolvimento nacionais, procedimentos e instituições dos parceiros.
- Harmonização: as acções dos Parceiros de Desenvolvimento são mais harmonizadas, transparentes e eficazes.
- Gestão para os resultados: gestão de recursos e melhorando o processo de tomada de decisões para os resultados.
- Responsabilização Mútua: Parceiros de Desenvolvimento e beneficiários são responsáveis pelos resultados de desenvolvimento.

Muitos dos conceitos que foram inclusos na DP não eram novos mas a DP representou a colecta de um número diferenciado de pontos de vista no debate sobre a eficácia da ajuda externa, num consenso com um plano de acção claro e com metas específicas.

2.2 Monitoria e avaliação da DP

A monitoria e avaliação foram introduzidas na declaração desde o princípio, com o cometimento para ñmonitorar periodicamente, qualitativamente e quantitativamente, o nosso progresso mútuo ao nível do país na implementação dos compromissos acordados sobre a eficácia da ajuda externaò. Uma pesquisa foi feita em 2006 com vista a estabelecer os indicadores nacionais de base para os indicadores. Uma outra pesquisa de monitoria foi feita em 2008 com vista a avaliar o progresso inicial, e uma última pesquisa será feita nos princípios de 2011 para avaliar as metas para 2010. Moçambique participou nas primeiras duas pesquisas e também participará na terceira. Em relação à avaliação qualitativa, a primeira fase da avaliação da implementação da DP foi efectuada entre 2007 e 2008 abarcando Bangladesh, Bolívia, Filipinas, Senegal, África do Sul, Sri Lanka, Uganda, Vietname e um número de avaliações dos Parceiros de Desenvolvimento ao nível das sedes[6]. As avaliações visavam ver como e porquê a DP tinha avançado desde a sua adopção, em particular para concentrar-se nos efeitos que não foram capturados pelos indicadores utilizados nas pesquisas de monitoria quantitativa. A síntese do país e as avaliações dos Parceiros de Desenvolvimento ao nível das sedes foram apresentadas no fórum de alto nível de Accra em 2008 e tinham como objectivo tirar ilações e lições preliminares-chave bem como o de identificar áreas a melhorar que podiam ser consideradas no decurso das discussões de alto nível.

[6] Asian Development Bank, Australia, Denmark, Finland, France, Germany, Luxembourg, the Netherlands, New Zealand, the UK and the United Nations Group.

2.3 Objectivo e escopo desta avaliação

A actual avaliação de Moçambique é parte integrante da segunda fase da avaliação da implementação da DP. No total, 22 países recipientes participaram e um número de estudos ao nível das Sedes também foi conduzido. Os termos de referência para a avaliação podem ser encontrados no anexo A.

O objectivo da avaliação da segunda fase é o de documentar, analisar e avaliar a relevância e eficácia da DP no país e a sua contribuição para a eficácia da ajuda externa e em última instância, os resultados do desenvolvimento, incluindo a redução da pobreza[7].

Os objectivos específicos da avaliação incluíram:

- A documentação dos resultados alcançados no país através da implementação da DP;
- Auxiliar os países Parceiros de Desenvolvimento e os Parceiros de Desenvolvimento /agências activas no país a clarificar, melhorar e fortalecer as políticas e práticas consistentes com a DP na busca da eficácia da ajuda externa e promoção do desenvolvimento;
- Destacar barreiras e dificuldades que possam ter limitado a eficácia da ajuda externa da DP e os seus impactos ï e formas como essas barreiras e dificuldades poderiam ser ultrapassadas e;
- Auxiliar a partilha e troca de experiências entre os stakeholders, países e parceiros de modo a facilitar a reflexão, lições aprendidas e melhorias nas políticas.

2.4 Abordagem e metodologia da avaliação

A avaliação foi coordenada globalmente por um Grupo de Referência Internacional e o apoio técnico foi dado pelas equipas nacionais através de um núcleo de trabalho. Uma matriz operacional foi elaborada e incluiu todos os aspectos a serem considerados e possíveis fontes. A matriz foi dividida em três questões-chave nomeadamente:

Questão A: *Quais são os principais factores que afectaram a relevância e implementação da DP e os seus potenciais efeitos na eficácia da ajuda externa e resultados dos desenvolvimento? (a DP em contexto).*

Questão B: *Em que medida e como é que a implementação da DP conduziram à melhoria da eficiência, da gestão, do uso da ajuda e de melhores parcerias? (processos e resultados intermédios).*

Questão C: *será que a implementação da DP fortaleceu a contribuição da ajuda para obter resultados sustentáveis? Como? (resultados do desenvolvimento).*

Em Moçambique, um Grupo de Referência Nacional (GRN) foi estabelecido com a participação do Governo, da Organização da Sociedade Civil, Parceiros de Desenvolvimento e académicos. O grupo foi coordenado pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e serviu para dar uma orientação estratégica ao projecto e fazer comentários ao esboço do relatório.

O processo foi coordenado por um Coordenador Nacional do MPD que apoiou a equipa de consultores diariamente, incluindo na condução de entrevistas, aspectos logísticos e esclarecimentos técnicos.

[7] Termos de referência do país, p.3

A metodologia compreendeu uma análise documental antes da fase de entrevistas. Esta última foi precedida por um seminário para o lançamento do processo, que por sua vez incluiu um grupo de trabalho com vários tópicos relevantes. O seminário teve uma boa taxa de participação dos representantes do Governo, Parceiros de Desenvolvimento e as OSCs e o debate em cada grupo foi intenso e produtivo para os consultores na preparação de mais detalhes relevantes à fase de entrevistas.

Um total de 37 entrevistas fora conduzido ao Governo, Parceiros de Desenvolvimento, OSCs , Académicos e o Parlamento durante um período aproximado de 1 mês. Contudo, este universo foi menos do que o planeado devido às manifestações ocorridas em Maputo na terceira semana das entrevistas. Mesmo assim, a equipa sentiu que já tinha entrevistado um universo considerado suficientemente significativo a partir do qual poder-se-iam tirar conclusões. Um esboço inicial do relatório também foi circulado pelos stakeholders de modo a dar aos entrevistados e outras partes interessadas a oportunidade de comentá-lo.

Durante e após a fase das entrevistas, uma tentativa foi feita para construir conjuntos de dados para certos indicadores-chave, embora quase sempre uma variedade de fontes deviam ser trianguladas com os dados sendo mais indicativos do que definitivos.

Um draft do esboço foi elaborado e distribuído e a apresentação do relatório foi feita ao GRN. Os comentários resultantes deste processo foram discutidos pelo GRN e incorporados no esboço antes da sua submissão.

2.5 Limitações do relatório

Há a notar o facto de haver aspectos sérios de atribuição para distinguir o impacto nos resultados do desenvolvimento e pobreza de uma política particular ou documento. A DP não é uma excepção. Uma vez que a DP foi implementada, ela foi feita num contexto de desenvolvimento altamente complexo no qual muitas outras prioridades e influências estiveram presentes. Os pressupostos implícitos da DP são que impondo a eficácia da ajuda externa, os resultados de desenvolvimento devem ser melhorados. Este é um pressuposto altamente lógico mas extremamente difícil de provar. Primeiro, não há uma definição clara ou indicador da eficácia da ajuda externa e, segundo, uma vez que existem muitas outras influências nos resultados do desenvolvimento e pobreza.

Esta limitação do relatório foi reconhecida e amplamente discutida a priori e o acordo foi alcançado para que se focalizasse em ligações plausíveis e nas contribuições possíveis mais que tentar estabelecer uma ligação directa entre a implementação da DP e os resultados de desenvolvimento.

Uma outra limitação do relatório é que enquanto a a proposta inicial preconizava a realização da proposta durante 6 meses, este período foi reduzido para 3 meses devido aos atrasos na contratação de consultores. Isto reduziu o número de entrevistas inicialmente previstas bem como o tempo disponível para a análise. Contudo, os atrasos foram em parte devido ao desejo do MPD e a Finlândia, que providenciaram a maior parte do financiamento, em canalizar os fundos através do Sistema do Tesouro (primeira experiência do MPD na recepção de fundos por via do Tesouro). Contudo, a equipa de consultores sentiu que este foi um exemplo claro do uso de sistemas nacionais e representou uma oportunidade de aprendizagem e, como tal, não sentiu que os atrasos tivessem alterado de forma significativa quaisquer conclusões tiradas.

2.6 Estrutura do relatório

O relatório segue o formato pelo GRN para facilitar a comparação entre estudos dos países. Contudo, isto levou a um certo número de repetições e subtítulos longos.

Primeiro, tem um sumário executivo, seguido de uma introdução sumária. As conclusões são divididas em três secções, alinhadas com três questões centrais, com uma secção separada para as conclusões. Tentou-se aproximar o máximo possível da matriz nacional e cada título de secção tem uma referência que denota a secção da matriz à qual se refere. Para a questão-chave 3, seguiram-se os títulos que constam na matriz mas depois foram integradas as conclusões dos estudos sectoriais ligados àquele título.

Também há uma secção sobre as principais lições e recomendações e uma secção sobre as possíveis implicações para além da duração da DP. Os anexos incluem A) os TdR nacionais, B) a matriz nacional, C) vários guiões para entrevistas; D) estudos sectoriais; E) o relatório preliminar; F) a DP; G) a AAA; H) a bibliografia e I) fontes adicionais de informação.

3 Apreciação do país sobre as questões de avaliação

3.1 O contexto da DP

3.1.1 Características chave do país que foram mais relevantes para a implementação da DP

3.1.1.1 Antecedentes Relevantes

Moçambique é um país de baixa renda, com um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de 838 USD[8]. Tem sido considerado como um ñdonor darlingò e recebeu durante muitos anos o apoio internacional significativo, quer devido aos elevados níveis de pobreza bem como no sucesso reportado para a sua redução, a sua reputação no que diz respeito a boa governação e boa vontade de implementar reformas. No entanto, este quadro tem se tornado cada vez mais complexo, devido aos debates em torno dos níveis reais de redução da pobreza que foram alcançados e das crescentes preocupações do Governo relatado pelos Parceiros de Desenvolvimento e sociedade civil.

Inquéritos oficiais dos agregados familiares mostram que em 1996/7 a incidência da pobreza foi de 69,4%, e em 2003/4 foi de 54,1% e, de acordo com os dados fornecidos recentemente 2008/9, a pobreza parece ter aumentado para 54,7%[9]. Embora este aumento não seja estatisticamente significativo, e, ainda que existam grandes variações nas tendências da pobreza em todo país, a análise inicial dos dados sugere que a pobreza média na óptica do consumo não diminuiu a, e que esta só piorou em algumas províncias particularmente nas do centro do país. No entanto, estes valores devem ser tratados com cautela, pois tem havido preocupações de que os valores de 2004/5 podem ter sido artificialmente baixos[10] devido à escolha de uma linha de pobreza mais baixa, exagerando, portanto, a queda entre os dois primeiros valores, e possivelmente aumentando o valor artificial entre os dois últimos valores. Seja qual for a imagem detalhada, os valores recentes representam um desafio para o Governo e para os Parceiros de Desenvolvimento, que têm investido grandemente na redução da pobreza.

Análises iniciais (não oficiais) do Governo sugerem que o fraco desempenho na redução da incidência da pobreza pode ser justificada pelo mau desempenho do Sector da Agricultura (em particular do sector familiar) e ao aumento dos preços nos mercados internacionais.

Moçambique parece ter um bom desempenho em medidas de Desenvolvimento Humano. Em 2000, o Iinquérito do Desenvolvimento Humano (IDH) H colocou Moçambique no 135º lugar de 139 países, com um índice de 0,35. Em 2007, último ano para o qual há dados, este índice subiu para 0,402 e Moçambique foi classificado 172º de 182 países no mundo. O recente Inquérito do Orçamento familiar (IOF) também sustenta esta informação, com índices que indicam uma melhoria na saúde e educação. Este facto não é surpreendente, uma vez que o foco do Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento tem sido a prestação de serviços.

Em relação aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) Moçambique é considerado o país com possibilidades de atingir quatro deles, possui um potencial para atingir mais dez e não tem possibilidades de atingir um. Seis objectivos não têm dados suficientes para serem objecto de avaliação. Veja a tabela abaixo para mais detalhes.

[8] World Bank, PPP 2008, (current international USD), International Comparison Project Database.
[9] INE. Inquérito aos Orçamentos Familiares, 2008/9
[10] Hanlon, J, Do Bicycles Equal Development in Mozambique? Capítulo 7

Tabela 1- O Progresso de Moçambique sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OBJECTIVOS / METAS	O OBJECTIVO / META SERÁ ATINGIDO/A?			
	Provável	Potencialmente	*Improvável*	*Sem dados*
POBREZA EXTREMA E FOME				
Reduzir para metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza até 2015		**Potencialmente**		
Garantir um emprego decente para todos, incluindo mulheres e crianças até 2015				***Sem Dados***
Reduzir para metade a proporção de pessoas afectadas pela fome até 2015		**Potencialmente**		
EDUCAÇÃO PRIMÁRIA UNIVERSAL				
Garantir que todos os rapazes e raparigas consigam concluir o ciclo completo do ensino primário até 2015		**Potencialmente**		
IGUALDADE DE GÉNERO				
Eliminar a disparidade do género no ensino primário e secundário, de preferência até 2005 e em todos os níveis de ensino o mais tardar até 2015	**Provavelmente**			
MORTALIDADE INFANTIL				
Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade abaixo de cinco anos até 2015	**Provavelmente**			
SAÚDE MATERNA				
Reduzir em três quartos o rácio de mortalidade materna até 2015		**Potencialmente**		
Até 2015 atingir o acesso universal à saúde reprodutiva		**Potencialmente**		
HIV/SIDA, MALÁRIA E OUTRAS DOENÇAS				
Ter travado e iniciado a inversão do alastramento do HIV/SIDA até 2015		**Potencialmente**		
Até 2010, atingir o acesso universal para o tratamento de HIV/SIDA para todos os necessitados			***Improvável***	
Ter travado e iniciado a inversão da incidência da malária e de outras doenças principais até 2016	**Provável**			
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL				
Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e inverter a perda dos recursos ambientais		**Potencialmente**		
Reduzir a perda da biodiversidade, até 2010 atingir o nível significante				***Sem dados***
Reduzir para metade, até 2015, o número de pessoas sem acesso à água potável e saneamento		**Potencialmente**		
Até 2020, ter conseguido uma melhoria significativa no nível de vida dos residentes dos bairros degradados		**Potencialmente**		
PARCERIA GLOBAL PARA O DESENVOLVIMENTO				
Desenvolver ainda mais um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui um compromisso de boa governação, desenvolvimento e redução da pobreza nacional e internacional		**Potencialmente**		
Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos				***Sem dados***
Tratar, de uma forma específica, as necessidades dos do *Interland* em desenvolvimento e pequenas ilhas, estados em desenvolvimento e os resultados da 22ª sessão especial da Assembleia Geral das NU.				***Sem dados***
Lidar, de uma forma abrangente, com os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a dívida sustentável a longo prazo				***Sem dados***
Em colaboração com as empresas farmacêuticas, facultar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis nos países em desenvolvimento				***Sem dados***
Em colaboração com o sector privado, disponibilizar os benefícios das novas tecnologias, especialmente da informação e comunicações	**Provável**			

Fonte: Ministério de Planificação e Desenvolvimento, Relatório sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Millennium

No que diz respeito à governação, foram feitos muitos progressos em diversas áreas, em particular na implementação do eSISTAFE, um sistema de gestão informático das despesas públicas, a criação de um Gabinete Central de Combate a Corrupção, e de uma estratégia nacional de plano de acção (2007-9) sobre o combate a corrupção. No entanto, e de acordo com

um estudo[11] recentemente realizado, ñalguns Parceiros de Desenvolvimento começam a ficar preocupados com o Governo, uma vez que este pode estar se deteriorando ao limitar-se na extensão em que a redução da pobreza ainda pode ser alcançadaò. Preocupações específicas incluem a percepção do aumento da não diferenciação entre o partido e Estado, os conflitos de interesse entre o Governo e empresas, e as alegadas irregularidades durante as eleições de 2009. Os Parceiros de Desenvolvimento suspenderam temporariamente o AGO (mas não outras formas de ajuda) no início de 2010, enquanto discussões em torno destas alegações e questões amplas de governação eram discutidas, levando a cometimentos do Governo com os Parceiros de Desenvolvimento a serem apresentados numa matriz política que será monitorada ao nível político entre os Parceiros de Desenvolvimento do AGO e embaixadores e ministros.

Moçambique teve a pontuação 52,1 no índice de Mo Ibrahim, em 2008/9, colocando-se na 20ª posição num ranking de 53 países Africanos. Comparada esta posição com a de 2005, Moçambique teve um índice de 55,8 colocando-se na 28ª posição. Em termos de Transparência Internacional, Moçambique teve uma pontuação de 2,5 no índice de percepção da corrupção, o que lhe coloca na posição 130 dos 180 países que fizeram parte da pesquisa. Comparado com o resultado de 2005, Moçambique teve uma pontuação de 2,8 (posicionando na 97ª dos 158 países).

Em 2003, o primeiro ano em que Moçambique foi incluído no ranking, obteve uma pontuação de 2.7 e posicionou-se na 86ª posição num universo de 133 países. A pontuação do *Country Policy and Institutional Assessment* - Avaliação de Políticas e Instituições do País *(CPIA)* do Banco Mundial reflecte uma melhoria gradual, aumentando de 4.0 em 2005 para 4.5 em 2008.

Em termos de género, Moçambique ocupa a posição 77 dos 102 países, sobre as Instituições Sociais da OCDE e do índice de Género. No índice do Fórum Económico Mundial da diferença de género, Moçambique classificou-se na 43ª dos 128 países em 2007 e 22ª dos 134 em 2009, reflectindo sobretudo o grande número de mulheres em cargos públicos.

3.1.1.2 Eventos nacionais e internacionais que afectaram a implementação da DP e as prioridades AAA (1b)

A implementação da DP e prioridades AAA parecem ter sido mais influenciadas por factores internos do que factores externos, em parte porque Moçambique estava acima da média. Um grupo de Parceiros de Desenvolvimento com a mesma opinião e altos funcionários do Governo no Ministério do Plano e Finanças (antes da divisão em 2005 para MdF e MPD) trabalharam juntos no início de 2000 para formar um novo tipo de relação de ajuda centrado no AGO, desenvolvendo mecanismos de coordenação e quadro de responsabilização mútua bem como criando muitas das bases da arquitectura actual da ajuda.

Um factor interno citado pelos representantes do Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento, que foi muito preponderante para uma maior cooperação, harmonia e foco numa ajuda mais eficaz, foi o congelamento do apoio orçamental por parte dos Parceiros de Desenvolvimento em 2001/2, devido a preocupações com uma crise bancária que os Parceiros de Desenvolvimento sentiram que o Governo não estava a tratar de forma adequada. De acordo com os entrevistados do Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento que estiveram envolvidos na época, este facto causou sérios problemas económicos para o GdM, e conduziu a chamadas de atenção do Governo para criar condições para que a suspensão possa ocorrer de forma transparente. Esta, é uma compreensão cada vez maior do enorme encargo colocado no Governo pelo grande número de Parceiros de Desenvolvimento que operam no país, e grupo bastante pró-activo de Análise do Orçamento levou ao desenvolvimento do Memorando de Entendimento de 2004, entre os Parceiros de Desenvolvimento que apoiam o orçamento e o Governo, que substituiu o acordo anterior que continha muitos elementos eficácia da ajuda externa.

[11] Jeremy Astill-Brown and Markus Weimer: ñMozambique, Balancing Development, Politics and Securityò; Agosto 2010 (Chatham House Publications).

Como foi mencionado por um alto funcionário do Governo ñhá uma necessidade interna para mudanças, acrescentando que não podemos trabalhar desta forma e a DP já chegouò.

As eleições no final de 2004 e a formação de um novo Governo tiveram um impacto directo sobre as actividades da eficácia da ajuda externa, com a decisão de dividir o Ministério do Plano e Finanças em dois ministérios (das Finanças e do Planificação e Desenvolvimento). Isto naturalmente dividiu a equipa e duas funções principais do Governo que estão ligadas à ajuda, embora os dois ministérios tivessem continuado a cooperar e quase todas as decisões ou processos relacionados à eficácia da ajuda externa fossem levados a cabo de forma conjunta.

Em termos de externalidades, a linguagem e os procedimentos estabelecidos no MdE de 2004 são claramente influenciados pela Declaração de Roma (2003) sobre Harmonização e o Fórum de Alto Nível, que são vistos como tendo dado visibilidade à DP e AAA, como pode ser visto especialmente por uma preocupação crescente com a sociedade civil e a participação do Parlamento pós-Accra.

3.1.1.3 O lugar da questão da ajuda sujeita aos princípios da DP antes e depois da DP

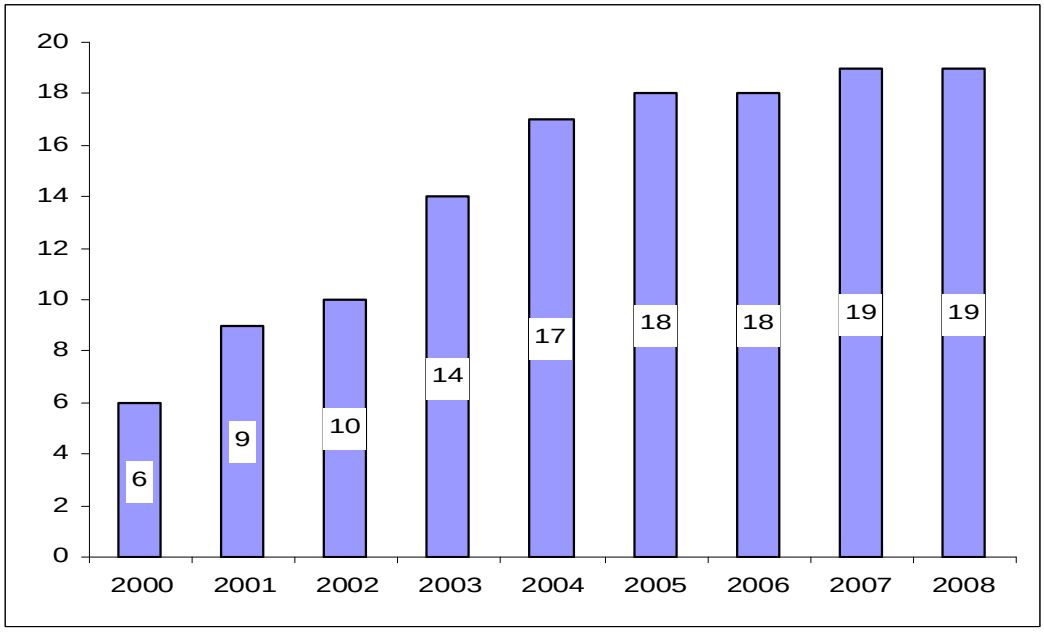
Moçambique foi um dos países da linha da frente a beneficiar-se das iniciativas da ajuda externa que influenciou o debate que culminou com a DP. Isso proporciona desafios únicos para esta avaliação e, em particular para a atribuição à DP de quaisquer alterações em matéria de eficácia e de resultados de desenvolvimento.

Igualmente, é útil para documentar a situação e as tendências anteriores à 2005 em relação as iniciativas da eficácia da ajuda externa. De acordo com um relatório12 recente, o caso de Moçambique foi mencionado no projecto inicial da DP como bom exemplo, apesar de ter sido posteriormente retirado do projecto final. Portanto pode-se concluir que Moçambique tenha influenciado a DP, assim como a DP influenciou Moçambique.

O Governo de Moçambique começou a receber apoio orçamental desde o início da década de 1990, inicialmente incluindo o apoio à Balança de Pagamentos e o desenvolvimento de um mecanismo de coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento em 2000 com, um grupo inicial de quatro Parceiros de Desenvolvimento que levou a um ñPrograma Conjunto de Parceiros de Desenvolvimento para o apoio Macro-Financeiroò. Em 2003, já havia 14 Parceiros de Desenvolvimento que forneciam AGO, chamados de ñParceiros de Apoio Programáticoò, este número cresceu para 18 no final de 2005. Desde então este número cresceu, tendo Moçambique neste momento um total de 19 parceiros.

[12] Trocaire (2008) An independent analysis of ownership and accountability in the development aid system January 2008

GRÁFICO 1 - Número de Agências que fornecem Apoio ao Orçamento Geral do Estado



Em 2004 foi assinado um MdE que substituiu o Acordo Macroeconómico. Este MdE prevê que "o GdM e os PAP declarem seu compromisso com a modalidade de Apoio Programático, dado o potencial de melhorar a eficácia da ajuda externa e a apropriação do processo de desenvolvimento através de uma maior harmonização dos Parceiros de Desenvolvimento, aumentando a capacidade institucional dos beneficiários no planeamento, execução, monitoria e avaliação dos seus programas, o reforço da responsabilidade nacional, redução dos custos de transacção, possibilitando deste modo uma maior eficiência na alocação dos gastos públicos e aumentar a previsibilidade dos fluxos de ajuda [13]"

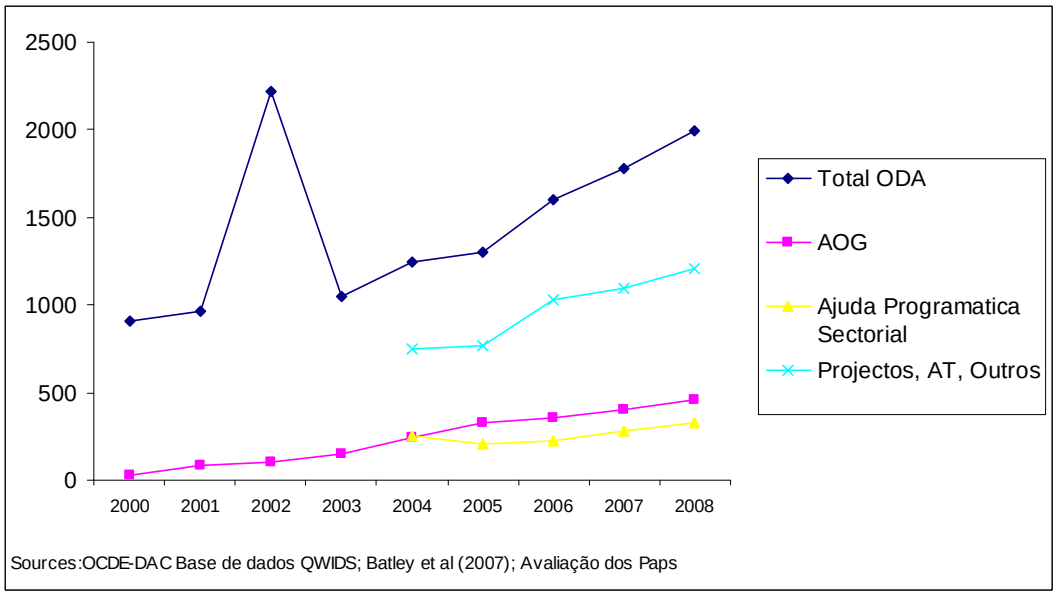
A avaliação anual conjunta de 2004 também parece ter sido influenciada pelas preocupações sobre a eficácia da ajuda externa. Uma clara menção é feita sobre os esforços feitos para documentar e reduzir fundos não orçamentados; o papel da sociedade civil e do parlamento; críticas às demandas dos Parceiros de Desenvolvimento sobre a M&A de forma ñad hocò e, há evidência de movimentos para o alinhamento uma vez que o documento menciona que o Banco Mundial teve que concordar em usar o documento anual do Governo sobre a M&A como um relatório de progresso do PARPA ao invés de solicitar um relatório separado.

Em termos de responsabilidade mútua, foi realizado em 2003 um estudo de base do desempenho dos PAP e, em Setembro de 2004, um QAD para os Parceiros de Desenvolvimento do OE foi aprovado, com indicadores na previsibilidade, alinhamento e harmonização, Transparência e encargos administrativos. Isto tornou-se um relatório anual da matriz, tendo mais tarde sido adaptado para ser compatível com a estrutura e os indicadores da DP.

Gráfico 2 - modalidades de ajuda ao longo do tempo[14]

[13] Artigo 3, P. 3 ï Memorando de Entendimento para mais detalhes consulte: www.pap.org.mz/downloads/mou

[14] É de notar que 2002 foi um ano excepcional por incluir o perdão da dívida; As fontes incluem uma base de dados da OCDE-DAC QWIDS para as estatisticas sobre a ajuda total; Avaliações anuais dos PAP para o AGO (2004-9) e estatitiscas sobre a ajuda programática; Batley et al (2006) para as estatíticas do AGO antes de 2004.



As iniciativas de eficácia de ajuda externa não se limitaram ao AGO. A nível sectorial, as abordagens baseadas em programas tornaram-se comuns nos finais dos anos 90 e princípios do ano 2000. Em 2008 foi estabelecida a *SWAP* para o sector da Educação, tendo sido criado no mesmo ano o fundo comum (FASE). Em 1999 foi criado um Fundo Comum para o sector da Agricultura (PROAGRI). Em 2000, foi estabelecida uma permuta no sector da Saúde, tendo em 2003 sido criado um Fundo Comum para este sector (PROSAUDE). Em 2005 foi criado uma séria bem sucedida de Fundos Comuns na Agricultura, Saúde, Educação, Água e HIV-SIDA, bem como em outras consideradas pelo estudo de base de 2006 como Abordagens baseadas em Programas, assim como os pilares da Assistência Técnica, Orçamental, Provincial e Fundos Comuns[15].

Assim, aquando do Fórum de Alto Nível de Paris, foi feita uma menção aos ganhos que podem ser vistos noutros países na implementação da DP que já foram vistos em Moçambique. O AGO e outros apoios programáticos foram desenvolvidos, com 46% de toda a ajuda sendo providenciada nesta forma. De acordo com o estudo de base de 2005, 83% da ajuda foi reportada no orçamento, um valor que se manteve constante entre 2005 e meados da pesquisa de monitoria de 2008. Os esforços para melhorar os sistemas nacionais estavam em curso, bem como a utilização destes por parte dos Parceiros de Desenvolvimento foi aumentando (embora esse processo foi conduzido quase exclusivamente pelo aumento da participação em fundos comuns e AGO). Parceiros de Desenvolvimento (ou melhor, aqueles fornecem AGO) trabalharam de forma coordenada, tendo estabelecido mecanismos de avaliação conjunta e grupos de trabalho sectoriais. Um sistema de responsabilização mútua estava estabelecido com indicadores semelhantes aos usados mais tarde na DP. O que é talvez mais importante é que todos relatórios feitos a partir do início de 2000 demonstram claramente que todas as questões posteriormente incluídas na DP foram sendo activamente discutidas e tentativas foram feitas para lidar com as questões antes da formalização do debate sobre a eficácia da ajuda externa na forma da DP[16].

No entanto, importa salientar que apesar do grande progresso, " ajuda sujeita aos princípios da DP" ainda não é a maior ajuda recebida por Moçambique, se interpretar-se esta ajuda como significado do uso dos sistemas governamentais, harmonizados, sujeitos a mecanismos de

[15] Para obter mais informações sobre os fundos comuns e abordagens sectoriais em Moçambique, consulte o documento da KPMG-UNICEF, paper ñUNICEF Mozambiqueôs Engagement in Common Funds and Sector Wide Foraò, Junho 2010

[16] Vide, por exemplo, o quadro macroeconómico, memorando de entendimento de 2004, bem como análise de documentos da época.

responsabilização mútua, etc. Houve ñganhos rápidosò através da mudança para o AGO e ajuda programática mas para melhorar a eficácia da ajuda externa esta deve abranger todos auxílios que são abrangidos pelos ñprincípios da DPò- seja qual for a modalidade e, independentemente do doador. Não há nenhuma razão para que um projecto não possa estar sujeito aos princípios DP. Esta avaliação, por exemplo estava a cargo do Governo, pelo que foi coordenado pelo MPD e os fundos foram canalizados através do Tesouro Nacional. No entanto, um grande exercício menatl tem que ser feito sobre como transformar projectos em abordagens programáticas e submetê-los aos mesmos princípios. Para tal o Governo tem de definir que actividades devem ser financiadas e qual será a modalidade deste financiamento. Fundos de projectos teriam de ser praticados em tempo de inclusão no plano e orçamento, e que precisem de ser canalizados através dos sistemas do Governo. Os resultados da implementação de um projecto precisam de ser incluídos nos sistemas de monitoria e avaliação do Governo e os Parceiros de Desenvolvimento terão de estar sujeitos a um mecanismo de responsabilidade mútua que avalie o seu desempenho. Muitos dos elementos deste cenário já existem, mas é preciso haver uma maior discussão sobre como operacionalizar esse sistema.

3.1.1.4 Parceiros chave em relação à ajuda e à influência dos compromissos da DP e da AAA

O MPD é o principal responsável pela coordenação de todo processo de ajuda e sua efectividade, em coordenação com o MdF e o Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC) . Espera-se estabelecer uma política de cooperação que defina uma clara divisão entre questões bilaterais e diplomáticas (a serem tratadas pelo MINEC), coordenação e efectividade da ajuda (MPD) e implementação e gestão (MdF). Contudo, na prática estes três ministérios actuam juntos em vários aspectos ligados à efectividade da ajuda e à implementação da DP. Isto conduziu a que alguns Parceiros de Desenvolvimento se queixassem de uma certa falta de clareza no tocante à divisão das actividades com o Governo, o que em alguns casos criou atrasos ou falta de clareza na estratégia de ajuda.

Estabeleceu-se recentemente no MPD uma equipa de coordenação, na Direcção Nacional da Planificação (DNP), todavia permanece pouco clara a articulação desta com a Direcção de Investimento e Cooperação (DIC), que também trata da ajuda. Na prática, a equipa de coordenação da ajuda lida com os Parceiros de Desenvolvimento que apoiam ao orçamento, realizando reuniões técnicas mensais e coordenando estudos. Eles também são o ponto focal para as actividades da OCDEï CAD[17] (este reporta pesquisas de monitoria, etc), e eram encarregados de coordenar o desenvolvimento do novo MdE com os Parceiros de Desenvolvimento do OE, e o subsequente código de conduta do processo destinado a desenvolver um amplo e variando quadro para a cooperação com todos os Parceiros de Desenvolvimento (contrariamente aos AGO dos Parceiros de Desenvolvimento). No entanto a política de cooperação era coordenada pelo MINEC.

Todos os entrevistados no Governo relataram um elevado conhecimento da DP e AAA no seio dos níveis mais altos dos ministérios, não obstante existir um menor conhecimento aos níveis sectorial e provincial. Ao que parece, nos sectores com fundos comuns e *SWAps* existe um entendimento comum da agenda de eficácia da ajuda externa e os princípios da Declaração de Paris, mesmo sem os terem mencionado directamente. Os princípios da DP nortearam discussões a este nível, sem que fossem necessariamente reconhecidos como resultantes da DP.

O G-19 principais Parceiros de Desenvolvimento que apoiam o Orçamento são referidos de forma consistente pelo Governo, organismos da sociedade civil e pelos próprios Parceiros de Desenvolvimento como o mais influente grupo de coordenação de Parceiros de Desenvolvimento, apesar da existência de um grupo de Parceiros de Desenvolvimento ao nível dos Chefes de Missões que por seu turno, é mais inclusivo. O G19 é visto como o principal organismo que insiste por mudanças e por reformas, ainda mais desde 2009 quando os EUA e a

[17] Comité de Assistência ao Desenvolvimento

NU tornaram-se membros associados. O G19 coordena um grande número de grupos de trabalho, todos participados exclusivamente por Parceiros de Desenvolvimento, e outros que são presididos em conjunto com as contrapartes do Governo. Estes grupos de trabalho discutem o plano de acção e funções como uma forma de harmonizar as posições dos Parceiros de Desenvolvimento antes dos encontros com os oficiais do Governo nos diversos sectores. Os grupos de trabalho servem ainda para fornecer ñinputsò para os planos anuais e estudos. Os Parceiro de Desenvolvimento que não fazem parte do grupo G19 e agências da NU também participam nestes grupos. Alguns grupos são extremamente activos, com numerosos sub-grupos e encontros regulares ï outros funcionam apenas durante os processos de revisão.

O Grupo dos Parceiros de Desenvolvimento (GPD) é visto por muitos como sendo mais um fórum de discussão do que de harmonização, não tendo uma contraparte regular do lado do Governo como acontece com o G19. O GPD não possui uma capacidade técnica ou administrativa separada, embora seja presidido de forma conjunta pelo Banco Mundial e as Nações Unidas. Todavia, o GPD inclui Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais (por exemplo a China, Brasil e Vietname tem participado) e assim pode se tornar num meio de se desenvolver uma arquitectura de ajuda mais inclusiva no futuro.

Entre os Parceiros de Desenvolvimento individuais, o DFID é frequentemente citado como um doador "progressista", possivelmente devido ao elevado nível de AGO em sua carteira, e o fato de que eles estão actualmente a presidir a troika. O Banco Mundial e os EUA são considerados influentes, devido ao papel importante que o Banco Mundial desempenha no financiamento de grandes infra-estruturas e aconselhamento de políticas e ainda devido aos avultados montantes financiados pelos EUA.

Ao que parece, existe um forte consenso de que a DP e a AAA influenciam a tomada de decisões pelos Parceiros de Desenvolvimento do G19, embora se reconheça como sendo uma de muitas prioridades. Alguns países referidos com novos Governos são cada vez mais cépticos em relação a certos compromissos, e um se referiu explicitamente a um impulso de mais ajuda "atribuídaò, a qual foi reconhecido implicitamente como um desafio financiamento comum e OE.

A intensidade e sentido da influência da DP nas actividades dos Parceiros de Desenvolvimento parecem variar, com alguns Parceiros de Desenvolvimento a afirmarem que as sedes os impulsionam na execução da DP, enquanto que outros afirmaram ser o pessoal na base a impulsionar as sedes a possibilitar-lhes que sejam mais compatíveis com a DP.

Os Parceiros de Desenvolvimento que fora do grupo do G19 sugeriram que os PAP tinham se ñapropriadoò da DP em detrimento da eficácia da ajuda externa como um todo. Certo número de Parceiros de Desenvolvimento do OE tem impressão de que os projectos podem ser desenhados para que sejam mais efectivos e que sigam todos os princípios da DP. Todavia, parece justo afirmar que os Parceiros de Desenvolvimento que não apoiam ao Orçamento estão sujeitos a menos pressão por parte de suas sedes para agirem de forma compatível com a DP, e que o grau de engajamento nas discussões sobre a eficácia da ajuda externa é dependente dos indivíduos ao nível dos países.

Moçambique é um dos oito países piloto no processo de reforma das NU ñDelivering as Oneò, e uma das razões para a reforma das NU é para que seja capaz de levar a cabo o seu papel no debate da eficácia da ajuda externa e facilitar o alcance dos seus compromissos na DP, através de um engajamento mais harmonizado ao nível do país. A NU em Moçambique decidiu juntar-se ao G19 como membro associado, numa percepção clara de que dessa forma poderiam participar no desenvolvimento de uma plataforma de ajuda externa mais inclusiva (menos voltada para o OE), tal como foi apelado pelo Governo. Com a sua ampla presença em vários sectores através da sua associação incluindo o GdM e todos seus Parceiros de Desenvolvimento, a NU pode desempenhar um papel ímpar no estabelecimento de uma plataforma comum.

O chamado grupo de ñParceiros de Desenvolvimento não tradicionaisò em Moçambique está certamente presente e activos, embora pouco se conheça sobre as suas actividades,

aparentemente até mesmo dentro do Governo. A China, Rússia e Brasil participaram no seminário que deu início a este processo, e as entrevistas foram solicitadas juntamente com o Vietname e África do Sul. Apenas o Brasil apresentou e articulou uma estratégia um tanto diferente das dos Parceiros de Desenvolvimento tradicionais. (vide caixa 1)

Caixa 1 - **Diferentes Abordagens de Ajuda (Brasil)**

Moçambique é o segundo maior receptor de ajuda externa do Brasil, depois do Haiti. A cooperação é levada a cabo através de formação, capacitação institucional, cursos e bolsas de estudo. Um foco particular vai para os sectores da Agricultura e da Saúde. O Brasil também contribui em vários projectos multilaterais. Este país não é membro do G19, e não apoia o OE ou financiamento comum. O país não é signatário da DP.

O Brasil não tem um diálogo político formalizado com o Governo de Moçambique, e toda a ajuda providenciada é requisitada pelo Governo. Por exemplo, o Ministério dos Recursos Minerais solicitou recentemente a formação de quadros no Brasil. Ao que parece, a Embaixada do Brasil tem boas relações com vários ministérios com os quais trabalham e uma abordagem de menor confronto e condicional que a dos ñParceiros de Desenvolvimento tradicionaisò. O Brasil não impõe condições ao seu apoio ao Governo de Moçambique além de exigências básicas dos relatórios. Em particular, o Brasil não impõe condicionalismos políticos, e sugeriu que o desenvolvimento político e desenvolvimento da cidadania devem ser uma meta a alcançar e não uma pré-condição de ajuda, uma vez que estes evoluem assim que um certo desenvolvimento social e económico é alcançado, advindo como resultado de um processo histórico e social e não devido à pressão de um doador.

Pode-se por isso dizer que o Governo de Moçambique tem um grande domínio da sua cooperação com o Brasil que com outros Parceiros de Desenvolvimento, e que existe um elevado senso de parceria, sobretudo pelo facto de o Brasil estar consciente de que num passado recente foi um receptor de ajuda externa. Em termos de alinhamento, o Brasil declarou que enquanto eles não usam sistemas governamentais, como toda a ajuda é negociada *a priori* com os ministérios, por consequência disso os projectos são alinhados com os planos e aspirações do Governo. Onde existam programas em implementação, o Brasil contribuiu nestes no lugar de criar sistemas paralelos, harmonizando até certo ponto a ajuda com outros Parceiros de Desenvolvimento. Uma abordagem interessante que está a ser levada a cabo é a replicação em Moçambique de actividades previamente financiadas por outros Parceiros de Desenvolvimento no Brasil.

Todavia, as lições para outros Parceiros de Desenvolvimento a partir deste estudo são limitadas ï o Brasil é um caso especial e ligado a Moçambique por laços históricos e linguísticos. O Brasil é um doador relativamente novo, com uma perspectiva muito diferente no papel da ajuda externa e do processo de desenvolvimento. Seria prudente sugerir que os Parceiros de Desenvolvimento tradicionais pudessem desenvolver a mesma abordagem informal. Contudo, um acentuado debate entre os parceiros tradicionais e não tradicionais poderia estimular debates interessantes acerca das perspectivas e processos de desenvolvimento, e talvez pudesse desafiar os pressupostos básicos das abordagens tradicionais de ajuda.

Existe um certo número de fundos verticais a operar no país, incluindo o Fundo Global para SIDA, Tuberculose e Malária (GFATM), Fundação Clinton, o Fundo Presidencial de Emergência para o Alívio da SIDA, e Iniciativa Fast Track. A falta de conhecimento entre os ministérios chave (e Parceiros de Desenvolvimento) acerca das suas actividades foi notável. O GFATM tentou participar no Fundo Comum no sector da Saúde, facto na altura saudado como uma experiência única e inovadora, mas durou pouco e revelou-se em última análise inútil, com o Governo a convidar o GFATM a abandonar o Fundo Comum logo depois devido a incapacidade do fundo de cumprir as disposições comuns e os pesados custos de transacções e imprevisibilidade da dotação de fundos do GFATM. Vide caixa 2 para uma visão geral do GFATM em Moçambique.

Caixa 2 - Diferentes Abordagens para a Ajuda Externa – Fundo Global para SIDA, Tuberculose e Malária

O Fundo Global é signatário da DP mas os Parceiros de Desenvolvimento e funcionários governamentais

não avaliam positivamente o compromisso com o Fundo. Existiu a impressão de que enquanto houver benefícios financeiros enormes em termos e volume de recursos, fica claro que o Governo acha ser extremamente difícil de negociar com o Fundo Global, e de facto o Ministério da Saúde sugeriu aos Parceiros de Desenvolvimento que eles criassem uma unidade separada, fora do Ministério da Saúde, para tratar das solicitações e informes do GFATM. Permaneceu também a percepção de que o GFATM não coordenou de forma suficiente com os outros Parceiros de Desenvolvimento, e na realidade não podia participar nos debates sectoriais, não tendo um representante oficial a nível do país.

Todavia, não se pode negar que o Fundo Global tem alcançado resultados no terreno. Declaram dar apoio a mais de 170,000 pessoas no Tratamento Anti-Retroviral, detectaram e trataram mais de 46,000 casos de Tuberculose e terem distribuído perto de 3 milhões de redes mosquiteiras. O montante total de auxílio aprovado é de mais de 406 USD milhões, se bem que foram desembolsados até aqui apenas 107 USD milhões. Um observador informado, que trabalha com o sector sugeriu que a questão é mais de prazo - a curto prazo, o grande volume de recursos que o Fundo Global pode trazer um impacto no terreno, mas este impacto não é sustentável, e possivelmente tem efeitos negativos em termo de tempo e previsibilidade do Governo. Assim, possivelmente existe uma troca entre os resultados de curto de prazo e os de longo prazo. Idealmente está claro que o país precisa dos dois, e com excelente cooperação e diálogo, e uma forte liderança no sector, é possível fazer o alinhamento dos fundos verticais.

Talvez o exemplo do Governo requisitar aos Parceiros de Desenvolvimento a criação de uma equipa separada para lidar com alguns dos custos de transacção associados ao Fundo Global seja um exemplo da acomodação do GFATM, e talvez se deva reconhecer que dado as grandes quantidades de fundos disponíveis, no lugar de esperar que os fundos verticais se alinhem com os sistemas e prioridades do Governo, fundos comuns podem ser usados para "tornar horizontais" a fundos verticais, complementando estas e garantir que os investimentos no reforço do sistema de saúde a longo prazo e outros aspectos não cobertos pelos fundos verticais sejam abrangidos, para que o máximo de benefícios para o país possa ser realizado.

3.1.1.5 Em que medida e onde é que os princípios da DP foram implementados (1e)

Esta secção é complementada pela secção 3.2 sobre os resultados intermédios do processo e, portanto, algumas questões gerais mencionadas nesta secção, serão tratadas com mais profundidade na secção 3.2.

Os princípios da DP e da agenda da eficácia da ajuda externa tornaram-se uma ferramenta integrante no diálogo entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento em Moçambique, e também em certa medida, foram adoptados pela sociedade civil.

Todos os princípios da DP foram significativamente implementados. Para resumir em que medida a DP tem sido implementado em Moçambique até ao momento e, como algumas questões chaves estão sendo implementadas, vide tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Progresso de Moçambique nos indicadores da DP

Indicador da DP	2006	2008	Comentários	Objectivo 2010
Apropriação	***Médio***	***Médio***	***Médio***	
1. Estratégia Operacional de Desenvolvimento	C	C	PARPA II terminou em 2009 e o seu sucessor está a ser preparado, para a pesquisa de 2011 irá analisar a nova Estratégia de Desenvolvimento.	**B ou A**
Alinhamento	***Médio***	***Médio***	***Médio***	
2.A Gestão de Finanças Públicas.	3.5	3.5	Susceptível de melhorias devido à implementação do SISTAFE	**4**
2.B Procurement	N/A	N/A	Adopção de uma nova Lei de Procurement	**N/A**
3. Percentagem dos fluxos de ajuda registados no orçamento.	83%	83%	Susceptível de melhorias; a ONU fornece compromissos consolidados para o orçamento e para o CFMP. Necessidade da sua extensão para os Parceiros de Desenvolvimento não-	**85%**

			tradicionais e fundos verticais.	
4. Percentagem de coordenação da AT.	38%	27%	Foram feitos poucos progressos	**50%**
5.A Percentagem do fluxo de ajuda usando a GFP do Governo.	36%	44%	A maior parte do progresso até a data é devido ao AGO/Fundos Comuns . Necessidade de inclusão de projectos.	**57%**
5.B Percentagem do fluxo da ajuda usando os sistemas de procurement do Governo.	38%	54%	AGO mais a maioria (não todos) dos Fundos Comuns. PAPs mais associados alcançaram (apenas) 55% em 2009, improvável para o país como um todo.	**55%**
6. Número de Unidades de Execução de Projectos.	40	26	PAP mais associados têm 25 (2009), assim o país não deve atingir o objectivo.	**13**
7. Percentagem do auxílio desembolsado dentro do ano fiscal para o qual foi programado.	70%	73%	Boa previsibilidade nos desembolsos para o apoio geral ao Orçamento e fundos comins. Ainda pobres para projectos e fundos verticais.	**85%**
8. % da ajuda bilateral não condicionada	89%	91%	Maior parte a ajuda não está condicionada, objectivo já alcançado em 2002.	**> 89%**
Harmonização	***Médio***	*Baixo*	***Médio (mas elevados custos de transacção e muito foco no processo)***	
9.Percentagem da ajuda fornecida na forma de PBAs	46%	46%	Para que se alcance a meta serão necessários projectos em ABP. PAPs e os associados providenciam 52% sob a forma de ABP (2009); logo, pouco provável que o país alcance as metas.	**66%**
10.A Percentagem de missões conjuntas	46%	13%	Alguns exemplos mas poucos progressos. Nessecidade de resolução ao nível das sedes. PAPs mais associados 26% em 2009.	**40%**
10.B Percentagem do trabalho analítico conjunto	63%	32%	PAP mais associados (2009) com 64%, mas inferior para todos os dadores. Grupos de Trabalho do Sector poderiam ser responsável pela coordenação.	**66%**
Gestão por Resultados	***Médio***	*Alto*	***Altas no que concerne ao indicador, mas melhorias são necessárias na definição de indicadores e utilização dos resultados para definir a política.***	
11. QAD transparente e monitorizáveis para avaliar o progresso das (a) estratégias de desenvolvimento nacionais e (b) os programas sectoriais	C	B	O QAD existe tanto a nível nacional (AGO) e para setores-chave com os fundos comuns. No entanto, há necessidade de investir na capacidade do Governo na definição de indicadores adequados e reforço do sistema estatístico.	**B**
Responsabilidade Mútua	***Médio***	***Médio***	***Médio***	
12. Avaliações mútuas do progresso na implementação dos compromissos assumidos sobre a eficácia da ajuda externa, incluindo os constantes da Declaração.	2 QADs bem desenvolvidos.	2 QADs bem desenvolvidos.	O QAD é bem desenvolvido, mas abrange apenas os G19 e associados. Há necessidade de abranger todos os Parceiros de Desenvolvimento. O Governo precisa usar mais os comentários dos Parceiros de Desenvolvimento.	

Em termos de apropriação, Moçambique atingiu as metas da DP, adoptando uma estratégia de desenvolvimento operacional. O PARPA II (2006-9) foi concebido para ser um instrumento de consulta, e estabeleceu estratégias-chave de desenvolvimento, incluindo um quadro detalhado de M&A. Neste momento está a ser desenvolvido o sucessor do PARPA II, PARP que irá abranger os anos 2011-14. No entanto, como foi destacado no relatório síntese da 1ª Fase da Avaliação, a criação de uma Estratégia de Desenvolvimento Nacional não abrange por si só todo o conceito de apropriação e a definição do próprio conceito de apropriação é ambígua. A apropriação também pode ser exercida de uma forma mais súbtil do que as que se encontram previstas na DP, ou seja, indicado claramente a posição do Governo e definição de estratégias,

para que as dos Parceiros de Desenvolvimento se alinhem. Pode ser que os funcionários do Governo e Parceiros de Desenvolvimento possam encontrar formas menos conflituosas de alinharem as suas estratégias.

Existem duas questões pertinentes em relação a apropriação, tal como ela encontra-se definida na DP. Primeiro, a vontade e a capacidade do Governo em tomar posse. Em entrevistas, funcionários do Governo expressaram cepticismo sobre a capacidade de resposta dos Parceiros de Desenvolvimento caso o Governo decida realmente exercer a apropriação e à falta de vontade em confrontarem os Parceiros de Desenvolvimento. A crença de que o país receptor da ajuda externa tem o direito a apropriação ainda é fraca, e enfraqueceu mais ainda quando os Parceiros de Desenvolvimento agiram de uma forma que parece ser contrário à apropriação, como a insistência por parte do Banco Mundial em 2009 para a inclusão de um novo indicador18, quebrando o acordo que tivera sido conseguido com muito esforço segundo o qual todos os indicadores do QAD deviam ser um subconjunto de indicadores do quadro de M&A do próprio Governo. A suspensão do AGO no início de 2010 devido a uma eventual violação das condições subjacentes também foi visto como um motivo para enfraquecimento da apropriação, tendo o Governo sentido que os procedimentos previstos no MdE recentemente assinados não foram seguidos, e que, portanto, todo o cuidadoso processo de elaboração e acordo do MdE foi ignorado num momento crítico. Os PAPs discordaram com esta interpretação do Governo, porém este facto contribui para que o Governo ficasse com a impressão de que o MdE pudesse ser contornado pelos Parceiros de Desenvolvimento quando considerado oportuno. Tal facto leva a um certo cepticismo sobre os reais benefícios da apropriação.

Mesmo se o Governo deseje e se sinta capaz de exercer a apropriação sobre as questões de políticas, a capacidade de o fazer é muitas vezes limitada. Enfrentar um grupo de Parceiros de Desenvolvimento de certa forma bem adoptado de recursos e harmonizado, possuindo escritórios locais bem equipados em termos de recursos humanos e especialistas altamente qualificados ao nível das sedes, requer grandes capacidades e habilidades técnicas. Uma questão mencionada pelos funcionários do Governo foi de que os Parceiros de Desenvolvimento têm o "privilégio" de poderem se concentrar exclusivamente em questões de ajuda externa, e muitas vezes até concentrarem-se num determinado sector ou problema, lidar com Parceiros de Desenvolvimento é muitas vezes apenas uma parte do mandato do funcionário público. Isso pode levar a uma situação em que a apropriação seja vista como um pouco mais do que ñpara o inglês verò, como por exemplo, concordar com uma proposta feita pelos Parceiros de Desenvolvimento de colocação de pessoal técnico num grupo de trabalho.

Apesar de haver uma resistência por parte dos Parceiros de Desenvolvimento, o Governo insiste que existem alguns exemplos de apropriação em questões relacionadas com a eficácia da ajuda externa, que o quadro de monitoria do apoio ao OE ser um subconjunto (e, portanto não adicional) ao quadro de M&A do Governo, e a inclusão de indicadores mais rigorosos no Quadro de Avaliação de Desempenho.

No que concerne a aspectos específicos como a decisão pelo Ministério da Saúde de que as redes mosquiteiras não devem ser cobradas nos postos de saúde, mesmo à taxas reduzidas, mostrou a apropriação do Governo, mas duma forma geral, não se pode dizer que o Governo Moçambicano é capaz de exercer a apropriação completa.

A AAA coloca maior ênfase na questão da apropriação ser nacional e não apenas do Governo, conduzindo a um aumento do foco no parlamento e na sociedade civil. Enquanto houve movimentos pelos Parceiros de Desenvolvimento para estimular e fortalecer estes dois grupos, é justo afirmar que ambos ainda são fracos e também não se pode dizer que ambos representam de forma integral o povo Moçambicano. OSCs vem realizando um excelente trabalho na análise e responsabilização do Governo pelas suas políticas, mas isto ainda é limitado e atinge um grupo bastante limitado.

---

[18] Indicador 41 sobre o uso da terra (vide: http://www.pap.org.mz/downloads/rp_qad_09/matriz_qad_gov_2010_2011.pdf)

Em termos de alinhamento foram feitos grandes progressos para melhorar os sistemas do Governo, inclusive a implantação do eSISTAFE, o sistema nacional informático de Gestão das Finanças Públicas. Os Parceiros de Desenvolvimento estão cada vez mais a adoptar os sistemas do Governo, com a maior parte da ajuda inclusa no orçamento e no CFMP. Uma nova Lei do *Procurement* foi adoptada em 2007. Os G19, incluindo os membros associados e o Japão, anunciam em Maio de cada ano os seus compromisos para AGO para o ano seguinte, o que está alinhado com o cyclo de orçamentação do Governo. Em 2009 houve uma melhoria no MdE, que estipulou que os fundos para o OE e ajuda aos programas sectoriais seriam definidos em Maio de cada ano, enquanto anteriormente estes eram apenas indicativos e confirmados em Setembro.

Uma menor ajuda do que figura no orçamento é canalizada por via da Conta Única do Tesouro (CUT) ï todos os AGO, fundos comuns e alguns projectos. Já começa a haver interesses em colocar projectos na CUT e há relatos de problemas; os Parceiros de Desenvolvimento e funcionários dos Governos e ministérios dos países recipientes afirmam que os processos para a colocação de projectos na CUT continuam onerosos e pouco claros, e consequentemente tem havido atrasos muito longos na recepção dos fundos. No entanto, alguns projectos (incluindo o financiamento deste estudo pela Finlândia e a auditoria de desempenho do Instituto Nacional de Gestão de Calamidades financiado pelo DFID) foram um sucesso, através dos fundos canalizados via CUT. Este processo de canalização de fundos tem criado processos de aprendizagem positivos e deve abrir caminho para uma maior utilização deste canal de financiamento no futuro.

A harmonização tem sido mais importante no que diz respeito ao apoio orçamental por parte dos Parceiros de Desenvolvimento, uma vez que nesta componente existe um grupo de trabalho e mecanismos de coordenação complicados. Os resultados da harmonização parecem ser globalmente positivos, uma vez que os funcionários do Governo são da opinião que os custos de transacção são reduzidos, em comparação que lidar com cada um dos órgãos em separado. Um doador também expressou a sua preocupação de que o maior foco dado na discussão e processo de coordenação da harmonização dispendeu muito tempo colocando em risco um debate mais substantivo.

Até agora, os esforços de harmonização em grande parte eram centrados no apoio ao orçamento do Estado e ao G19. Porém em 2008 o MPD expressou o seu desejo em alargar esta questão a todos os Parceiros de Desenvolvimento. Foram feitos movimentos no sentido de desenvolver um código de conduta que se destina a incluir os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais, bem como os principais Parceiros de Desenvolvimento que não fornecem apoio ao OE, como os EUA, Japão assim como a NU No entanto este processo perdeu alguma dinâmica, em parte, devidas as discordâncias entre os Parceiros de Desenvolvimento sobre a revisão da arquitectura da ajuda, o que levou a atrasos na resposta às sugestões do Governo, e também devido ao atraso na elaboração da política de cooperação, o que era tido por muitos como o essencial para enquadrar todo o trabalho relativo ao código de conduta. A política de cooperação ainda não foi disponibilizada, e o ingresso dos EUA e a NU como membros associados do grupo G19 tem sido vista por alguns como uma medida de compromisso. Alguns dos entrevistados mencionaram que a aceitação dos EUA e das NU como membros associados foi baseada num entendimento de trabalhos em curso e uma reestruturação mais abrangente da arquitectura da ajuda.

No que respeita a Gestão por resultados, o PARPA II introduziu uma ñmatriz estratégicaò com indicadores definidos e anuais para 2009. Isto foi medido em cada ano, como parte integrante do acompanhamento do Governo e do relatório de avaliação, Balanço do PES (BdPES). No entanto, houve problemas quanto à disponibilidade de dados e muitas vezes a matriz não foi totalmente preenchida para o BdPES. Existem também dois QAD, feitos durante as avaliações anuais com o G19 (agora associados), um para medir o desempenho do Governo em 40 indicadores chave e outro para medir o desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento. O QAD do Governo é um subconjunto de indicadores da matriz estratégica do PARPA II que garante o alinhamento completo entre os dois sistemas de M&A. Esta foi uma conquista dificilmente conseguida pelo Governo, que serviu-se da DP como um argumento para o alinhamento, uma

vez que os Parceiros de Desenvolvimento desejavam manter a flexibilidade para incluir novos indicadores que não estavam no PARPAII, e em 2009 o Banco Mundial insistiu na inclusão de um indicador que não constava na lista de indicadores do Governo. Fica por se saber se Governo será capaz de manter o alinhamento com o novo PARP.

Uma nota positiva constatada nos últimos anos foi a introdução de uma ñnota técnicaò para todos os indicadores do QAD, que indicam a fonte de informação, o método de cálculo e a responsabilidade do departamento do Governo. Estes indicadores melhoraram os processos de revisão, principalmente nos sectores onde os indicadores tendem a ser complexos e onde existem problemas na qualidade dos dados ou nos indicadores mais qualitativos (ex. governação).

A Orçamentação por programas foi incorporada no CFMP e no orçamento, com uma estrutura detalhada que liga todas as actividades a um sub-programa, programa do plano estratégico de cinco anos. Este é um trabalho em curso com alguns sectores mais avançados que os outros.

Em geral, o quadro de Gestão por Resultados existem, mas parece haver uma necessidade de capacitação para o desenvolvimento de indicadores e desenvolvimento de cadeias de resultados. Tal facto deve acontecer ao nível dos sectores, bem como com a coordenação dos ministérios.

Finalmente, em termos de responsabilidade mútua, Moçambique foi possivelmente o primeiro país a introduzir um QAD dos Parceiros de Desenvolvimento. Uma linha de base foi desenvolvida em 2003, que levou ao primeiro QAD dos PAPs aprovado em 2004. Actualmente o QAD abrange o G19, e foi aplicado pela primeira vez em 2010 para os novos membros associados (EUA e NU). No entanto, o QAD foi concebido para os Parceiros de Desenvolvimento do OE, e portanto, pode ter de ser adaptado para reflectir com precisão a eficácia da ajuda externa de outros Parceiros de Desenvolvimento.

Moçambique é regularmente convidado a apresentar o seu QAD dos Parceiros de Desenvolvimento a outros países Africanos, e é geralmente tido como um bom exemplo. Embora tenha esta reputação e sem dúvida merecida, há um risco de concentrarmo-nos mais nos meios do que nos fins.

O envolvimento do Governo na definição das metas é desigual e o QAD do Parceiros de Desenvolvimento parece ser usado mais pelos próprios Parceiros de Desenvolvimento (pressão de pares sobre os Parceiros de Desenvolvimento menos progressistas e na prestação de contas às sedes) do que por parte do Governo ou da sociedade civil. O Parlamento não está envolvido e o chefe da comissão parlamentar não tinha conhecimento do processo quando entrevistado. A média têm conhecimento deste exercício e reporta sobre o ranking dos Parceiros de Desenvolvimento, mas existe um entendimento limitada do impacto das publicações.

Uma das questões levantadas tanto nas discussões, em seminários e numa série de entrevistas com o Governo, Parceiros de Desenvolvimento e a sociedade civil foi a natureza desigual do relacionamento, e há um certo cepticismo sobre se qualquer avaliação pode ser verdadeiramente recíproca, uma vez que os Parceiros de Desenvolvimento têm as ferramentas disponíveis para "reprimir" o Governo (corte da ajuda externa, alteração das modalidades, imposição de condições mais estreitas), enquanto este não possui tais ferramentas de repreensão. No entanto, é verdade dizer que o Governo poderia ser mais pró-activo na utilização dos resultados nas negociações com os Parceiros de Desenvolvimento, e também poderia divulgar mais informações sobre o processo e sobre os compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento com a DP, de modo que a sociedade civil e a imprensa sejam mais bem informados.

As Autoridades do Governo expressaram o seu desejo de fazer uma avaliação mais integrada e permanentes dos Parceiros de Desenvolvimento, ao invés de um exercício anual realizado por um consultor externo, mas o que falta é a capacidade por parte do Governo de fazer tal avaliação.

Portanto, pode-se dizer que as ferramentas existem, mas elas ainda não são utilizadas de uma forma que deixa transparecer a verdadeira responsabilidade mútua.

3.1.1.6 Conclusões sobre o contexto da DP

A subscrição da agenda da eficácia da ajuda externa em Moçambique foi precoce e altamente significativa. Os princípios consagrados na DP tornaram-se parte comum do discurso entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento, tanto a nível central e em alguns sectores onde existem abordagens programáticas. Há também alguns sinais de que a sociedade civil está se tornando cada vez mais interessada e comprometida na questão da eficácia da ajuda externa.

No entanto, grande parte da discussão inicial da eficácia da ajuda externa em Moçambique teve lugar antes do Fórum de Alto Nível e da aprovação da DP, como pode se notar a partir de documentos da época, em especial o MdE de 2004 entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento do AGO. O principal aumento nas abordagens do programa deu-se antes de 2005, e a grande maioria dos actuais membros do G19 já eram membros do Fórum de Alto Nível. Neste período, já havia discussões em curso sobre o uso dos sistemas nacionais e alinhamento, e um quadro de responsabilização mútua já estava em vigor.

Continua a haver um elevado nível de compromisso na agenda da eficácia da ajuda externa, tanto pelo Governo assim como pelos Parceiros de Desenvolvimento, tanto a nível central como a nível sectorial, no entanto, parece justo dizer que este compromisso tem sido pouco seguro nos últimos anos. Os esforços para desenvolver um código de conduta têm chegado a um impasse, e a política de cooperação para o desenvolvimento de uma arquitectura de ajuda mais abrangente ainda não foi oficialmente divulgada.

Parte disto decorre do facto de que em Moçambique, desde muito cedo, as iniciativas sobre a coordenação da eficácia de ajuda estavam ligados intrinsecamente ao AGO. Até recentemente, não foi possível para os não Parceiros de Desenvolvimento do OE ou agências juntarem-se ao grupo principal dos Parceiros de Desenvolvimento, embora pudessem participar de grupos de trabalho sectoriais e, mesmo agora, há limitações sobre a sua participação como membros associados. A inclusão dos EUA e NU como membros associados foi um passo positivo, porém tem tirado qualquer impulso as iniciativas ambiciosas.

Parece haver também um certo cansaço com a lentidão dos mecanismos de coordenação e com os custos de transacção para com os Parceiros de Desenvolvimento associados a harmonização. A tentativa de chegar a uma posição comum entre os 19 diferentes membros, com diferentes perspectivas e sistemas das sedes, é um processo extremamente moroso e complexo, e há riscos de que esta tentativa conduza a uma abordagem com "mínimo denominador comum". Apesar da existência do sistema de troika, a mudança anual do presidente do do G19 resulta na descontinuidade uma vez que cada agência aborda as questões de forma diferente, e o Governo deve adaptar-se às novas equipas e prioridades.

Parece que Moçambique esta a ter pequenos constrangimentos por ter sido um dos primeiros países a implementar as iniciativas da eficácia da ajuda externa. Muitas das estruturas e instrumentos têm sido postos em prática, porém alguns não são necessariamente utilizados em seu pleno potencial. Por exemplo a responsabilidade mútua que tem sido muito elogiada permanece unilateral e pouco utilizada pelo Governo. As estruturas de coordenação, sem dúvida, melhoraram a harmonização e redução dos custos para o Governo ï mas há um custo enorme em termos de tempo e recurso dos Parceiros de Desenvolvimento, e em risco de perder de vista a discussão política ou de diluir as posições dos Parceiros de Desenvolvimento, com a finalidade de acomodar as suas posições. A apropriação continua a ser um conceito muitas vezes discutido e o seu conceito muitas vezes invocado, mas é essencialmente um conceito político, e está ligada com noções de poder e economia política. O alinhamento está acontecendo em termos de melhoria e aumento da utilização de sistemas, que é sem dúvida positivo para o Governo, mas é ainda parcial, e sem uma clara visão estratégica do Governo. O alinhamento com as prioridades do Governo continua sendo um exercício de escolher as partes dos planos do Governo que melhor se adequam ao programa nacional de cada agência. O progresso está sendo feito na gestão por resultados, mas é necessário muito mais capacitação para desenvolver indicadores e colectar informações

Para resumir, antes de 2005, todos os princípios da DP têm sido implementados em Moçambique, também, o papel da DP foi, talvez para sustentar o momento e manter a questão na agenda para o Governo e Parceiros de Desenvolvimento. Pode ser dito que a DP teve um papel legitimador e de suporte. Muitas das estruturas necessárias para a ajuda do tipo DP têm sido postas em prática. Porém, para alcançar a eficácia da ajuda externa e o impacto sobre os resultados do desenvolvimento, a criação de tais estruturas (quadro de avaliação de desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento, grupos de trabalho, fóruns de diálogo, etc) não é suficiente. Em particular, qualquer sucessor para a DP deve reconhecer que o processo não é meramente técnico - a mera existência de tais processos e estruturas não garante a verdadeira apropriação, harmonização, alinhamento, gestão por resultados e responsabilidade mútua. A relação entre o doador e o recipiente da ajuda é por natureza desigual, e ignorar este facto corre o risco de ameaçar a criação de estruturas que não são usadas ao máximo potencial ou na forma entendida pela DP. Em última análise, as questões de apropriação e responsabilidade, e até mesmo a outros aspectos aparentemente mais técnicos da DP, dependem de mudanças reais na mentalidade e uma verdadeira mudança na natureza da relação.

3.2 Processos e resultados intermédios

3.2.1 As estratégias e enquadramentos nacionais são fortes? (Ai)

A estratégia geral do Governo, que é anterior à DP, é a Agenda 2025. Isto estabeleceu uma visão para o ano de 2025. Cada Governo imediatamente após as eleições produz um plano de cinco anos, que é amplamente implementado por uma série de vários planos anuais de redução da pobreza, o CFMP, o Plano Económico Social anual e os orçamentos correspondentes.

O primeiro Plano de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA I) decorreu de 2001 a 2005 e o seu sucessor, o PARPA II, de 2006 a 2009. O terceiro, o PARP, está actualmente em preparação. O PARPA II é visto pelo Governo e os Parceiros de Desenvolvimento, como uma estratégia muito mais forte do que seu antecessor, que era essencialmente preparado para se qualificar o País à categoria de Países Pobres Altamente Endividados (PPAE), e envolveu consultas substanciais durante a sua preparação. No entanto, vários Parceiros de Desenvolvimento acreditam que uma visão global de unificação tem faltado, com o plano nacional sendo essencialmente uma série de estratégias sectoriais que foram unidas sem priorização adequada ou a um senso de propósito comum. A elaboração do PARP também tem sido motivo de preocupação com muito menos tempo gasto na preparação do seu antecessor e os Parceiros de Desenvolvimento queixando-se de uma consulta limitada e uso insuficiente de análise dos resultados do PARPA II e do inquérito aos agregados familiares para informar a sua elaboração. Isso levou a uma pressão dos Parceiros de Desenvolvimento para estender o processo de consulta, que parece ter sido bem sucedido com um novo calendário divulgado em finais de Setembro de 2010.

Os planos de pobreza não são objecto de discussão no parlamento, sendo aprovado pelo gabinete, mas os PESs que devem derivar dos planos da pobreza são aprovados pelo parlamento, assim como os seus orçamentos anuais.

O PARPA I não contém uma secção específica sobre a eficácia da ajuda externa, no entanto o seu sucessor tem, com base na então recém-aprovada DP. Todos os princípios DP são mencionados no PARPA II.

Ao nível sectorial, estratégias claras estão em vigor e o Governo tem estado descentralizar cada vez mais alguns aspectos do planeamento e finanças, com os distritos a produzirem os seus Planos de Desenvolvimento e Investimentos e a receberem fundos para apoiar essas iniciativas. Embora nenhuma dessas iniciativas pareçam ter surgido como resultado da dinâmica da DP, por si só, a Declaração parece ter acrescentado ímpeto aos processos em curso e ajudou Governo a convencer os Parceiros de Desenvolvimento a apoiar os seus esforços.

O Governo vem trabalhando numa política de cooperação para fornecer orientações aos Parceiros de Desenvolvimento sobre como eles devem trabalhar e sobre como o Governo compromete-se a gerir a ajuda que prestam. Embora amplamente saudado como um quadro potencial para o Governo de apropriação e alinhamento dos Parceiros de Desenvolvimento, todos os Parceiros de Desenvolvimento que comentaram sobre um projecto inicial que foi divulgado expressa uma opinião que não é suficientemente clara nem específico na sua forma actual em termos de especificar quem deve fazer o quê, e que por isso é improvável que resulte em qualquer mudança real de comportamento de ambos os lados. De fato, um doador descreveu-o como uma oportunidade perdida para colocar os Parceiros de Desenvolvimento para trabalhar muito mais eficaz para o Governo. Este parece um pouco relutante em assumir uma linha mais forte com os Parceiros de Desenvolvimento a partir da crença de que este seria inadequado e também pode diminuir o risco de financiamento, uma preocupação compreensível em um país onde a ajuda representa quase um quarto do Rendimento Nacional Bruto.

A apropriação tem sido dificultada um pouco pela falta de coordenação no seio do Governo, com destaque em ambos relatórios de monitoria de 2005 e 2007 e ainda evidente em 2010. A gestão da ajuda é dividida entre o MPD e MINEC, sem uma clara divisão de trabalho entre eles e com os Parceiros de Desenvolvimento, que está sendo negociada bilateralmente com os ministérios sectoriais. Isto dificulta a coordenação dos Parceiros de Desenvolvimento pelo Governo central e a coordenação do trabalho dos ministérios com os Parceiros de Desenvolvimento. Isso prejudica tanto o Governo central da coordenação dos Parceiros de Desenvolvimento e de coordenação do trabalho dos ministérios "com os Parceiros de Desenvolvimento. Um número de Parceiros de Desenvolvimento entrevistados, mesmo reconhecendo esta questão, destacou que esta é a natureza de qualquer Governo e que em nenhum país é uma entidade única, coerente, mas sim uma coligação de forças com várias tensões a puxá-lo em diferentes direcções. Este aspecto político da apropriação é muito negligenciado pela DP.

Os PAP têm aumentado a proporção de ajuda que fornecem na forma de AGO de cerca de 32% em 2005 para 39% em 2010, o que pode ter servido para reforçar as estratégias e quadros nacionais. No entanto, uma nota de advertência soou por vários Parceiros de Desenvolvimento, representantes da OSC e académicos sobre a natureza interactiva da estratégia e da definição de política: enquanto o Governo poderá escrever a sua própria política, isso não denota necessariamente como apropriação, uma vez que pode estar informado sobre o que Parceiros de Desenvolvimento querem e para quê será dado o financiamento e formular políticas de acordo com aqueles aspectos. Os Parceiros de Desenvolvimento também contribuem para a formulação de políticas através da sua participação nos vários grupos sectoriais de trabalho, bem como tendo um diálogo político mais centralizado com o MPD. Este é um risco elevado para a apropriação em um país onde grande parte do OE é financiado pela ajuda e que grande parte dessa ajuda é fornecida sob a forma de apoio orçamental.

Em ambas pesquisas de monitoria de 2005 e 2007, a apropriação foi definida como "moderada" em Moçambique e uma avaliação semelhante ainda seria preciso, em 2010.

3.2.2 Existe maior alinhamento da ajuda com as prioridades, sistemas e procedimentos de Moçambique? A capacidade de Moçambique foi reforçada? (A ii)

Todos os Parceiros de Desenvolvimento que foram entrevistados afirmaram que as suas estratégias para Moçambique foram baseadas no PARPA II e em ambos relatórios da pesquisa de monitoria de 2005 e 2007, estando cerca de 83% da ajuda alinhada com as prioridades nacionais. No entanto, o alcance amplo do PARPA II e a falta de priorização clara oferece o potencial para o doador definir o seu programa e procurar justificações no PARPA II como base para a definição de sua estratégia, em primeiro lugar. Além disso, como acima mencionado, o Governo pode, definir sua estratégia de acordo com o Governo pensa sobre os Parceiros de

Desenvolvimento. Este último ponto foi reflectido pelos comentários de vários Parceiros de Desenvolvimento, que disseram que só estão alinhados com o Governo se eles concordarem com o que o Governo esta fazer, apesar de terem visões muito fortes e precisas sobre o que este deveria ser.

A percentagem da ajuda dada como apoio ao orçamento ou programa de ajuda do sector e, portanto, fazendo uso dos sistemas nacionais e, teoricamente, alinhadas com as prioridades nacionais, tem crescido nos últimos cinco anos. O principal motor para este crescimento, parece ter sido dos próprios Parceiros de Desenvolvimento. Embora a introdução do apoio orçamental seja anterior a DP em Moçambique, a Declaração parece ter dado um impulso adicional dos Parceiros de Desenvolvimento para a utilização desta modalidade e de ter ajudado tanto o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento do Orçamento em convencerem outros Parceiros de Desenvolvimento. Esse apoio já está bem alinhado com o ciclo de planeamento orçamental nacional, com compromissos firmes para liberações no ano seguinte a tempo para a preparação do orçamento. O papel das estratégias dos Parceiros de Desenvolvimento de cada país, em geral não estão alinhadas com o cronograma do Governo, porque a maioria delas emprega uma estratégia fixa para todo período. No entanto, alguns Parceiros de Desenvolvimento já apresentaram as estratégias de rotação para o seu trabalho em Moçambique, a fim de resolver esta questão.

O grau em que o apoio orçamental pode ser igualado com o alinhamento é uma questão em aberto. O Governo realçou que o apoio orçamental é frequentemente utilizado pelos Parceiros de Desenvolvimento "para comprar um assento na mesa", a fim de influenciar a política nacional, ao contrário de ficar por trás dela. Diferentes Parceiros de Desenvolvimento, em seguida, têm opiniões diferentes sobre o que a política correcta deve ser. Estas questões, juntamente com as preocupações sobre a dependência, a previsibilidade e custos de transacção, levaram o Governo a recuar no apoio incondicional para o apoio orçamental ao longo dos últimos dois anos. O entusiasmo dos Parceiros de Desenvolvimento também parece estar em declínio com as preocupações sobre os altos riscos, retornos limitados e os elevados custos de transacção.

O Governo optou por não orientar os Parceiros de Desenvolvimento para os sectores que eles deveriam estar trabalhando. Um Parceiros de Desenvolvimento, a Dinamarca, procurou a orientação do Governo sobre os sectores nos quais a sua nova estratégia devia focalizar-se mas deparou-se com o Governo relutante para fornecer tal informação, o que só foi conseguido após uma abordagem directa com o Presidente da República. Isso pode ser percebido como uma estratégia racional de gestão de risco por parte do Governo, que também não obriga qualquer Parceiros de Desenvolvimento de aderir a uma estrutura de coordenação específica, enraizada na crença de que os Parceiros de Desenvolvimento podem diminuir o seu financiamento e compromisso com Moçambique, se não autorizados a trabalhar em seus sectores favorecidos e usando suas modalidades de ajuda mais favorecidas, apesar de que sua retórica pode reclamar. A prioridade do Governo é, portanto, garantir a não escassez de fundos e de nenhum sector sem fundos.

O uso de sistemas públicos de gestão financeira tem aumentado constantemente nos últimos cinco anos embora tenha havido um viés em favor da execução orçamental e sistemas de informação financeira por oposição aos sistemas de auditoria. Entre os Parceiros de Desenvolvimento, que não utilizam sistemas do Governo citaram preocupações sobre a sua qualidade (a ser comparada com outros Parceiros de Desenvolvimento, que afirmam que na verdade, a ajuda é canalizando através desses sistemas que sua qualidade é melhor) e barreiras nos procedimentos internos. É importante fazer uma distinção entre a ajuda que o Governo sabe e que, portanto, descrita como "on budget" e da ajuda que realmente utiliza os sistemas do Governo, uma vez que muita ajuda ñon budgetò de facto não consta.

O uso de sistemas de compras tem igualmente vindo a aumentar nos últimos anos, ajudado por uma nova Lei do *Procurement*. No entanto, tanto o Governo e Parceiros de Desenvolvimento concordam que mais trabalho precisa ser feito para a plena aplicação da legislação e

regulamentação na prática. O Banco Mundial foi citado por vários entrevistados como não sendo capaz de seguir os procedimentos de *procurement* público nacionais, o que levou a um aumento dos custos de transacção, por exemplo, no sector da educação, onde o fundo comum segue os procedimentos do Banco Mundial, em vez das normas nacionais.

A utilização de unidades de execução paralela tem diminuído ao longo dos últimos cinco anos, ajudado pelo aumento da proporção de ajuda que vai para o apoio ao orçamento e as abordagens comuns. Além disso, os Parceiros de Desenvolvimento que são a favor de uma abordagem baseada em projectos (como os EUA e o Japão, mas também os Parceiros de Desenvolvimento "não tradicionais"como o Brasil) mudaram-se para projectos alinhados que são fornecidos em resposta à demanda específica do Governo e implementado de acordo com as preferências do Governo.

Os Parceiros de Desenvolvimento têm colocado forte ênfase no apoio a capacitação institucional desde o fim da guerra de desestabilização em 1992, quando se temina o Governo caso não tivesse essa capacitação. Em termos de fazê-lo de forma alinhada e coordenada, houve um declínio acentuado de 38% para 27% entre 2005 e 2007, de acordo com as pesquisas de monitoria. A restrição chave aqui foi a falta de uma estratégia nacional claramente definida que define as necessidades do Governo e as prioridades para o desenvolvimento de capacidades que os Parceiros de Desenvolvimento podem alinhar para trás e, em menor grau, a falta de acordo entre os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo sobre que tipo de apoio é realmente necessário. O planificado programa de Reforma do Sector Público pode ser de alguma forma abordado nesta questão. No entanto, existe um consenso geral de que as capacidades nacionais geralmente têm sido fortalecidas nos últimos cinco anos, com resultados visíveis em particular no campo da GFP, conforme detalhado abaixo. As capacidades também foram fortalececidas indirectamente como o advento de mais apoio ao orçamento e abordagens comuns estimularam a coordenação no seio do Governo e fortaleceram os ministérios centrais que anteriormente eram fracos por a ajuda canalizada ser efectuada através de outros ministérios.

Em geral o comentário feito em ambas pesquisas de monitoria de 2005 e 2007 que o alinhamento foi bem dentro de apoio orçamental e as abordagens comuns, mas ausência fora dessas modalidades se mantém fiel.

3.2.3 Definição de medidas, padrões de desempenho e responsabilidade para os sistemas nacionais (A iii)

Esta secção procura ver se estão definidos medidas e padrões de desempenho e responsabilização dos sistemas nacionais de gestão das finanças públicas, contratos, normas fiduciárias e avaliação ambiental, de acordo com boas práticas amplamente aceitas, e se sua aplicação generalizada.

O MdF tem levado adiante grandes reformas da Gestão de Finanças Pública (GFP) nos últimos cinco anos. Um impulso adicionado veio de Parceiros de Desenvolvimento que fornecem quantidades crescentes de apoio orçamental, o que levou a uma maior observação dos sistemas nacionais. O Plano de Acção para GFP incluiu uma série de reformas louváveis, nomeadamente um sistema integrado de gestão financeira, SISTAFE, que agora foi lançado através do Governo com o apoio de vários Parceiros de Desenvolvimento, e uma Conta Única do Tesouro Nacional (CUT). Enquanto as pesquisas de monitoria não mostram mudanças nos padrões entre 2005 e 2007 com base na CPIA do Banco Mundial, o Governo afirma que nos últimos cinco anos tem se registado um progresso muito significativo, e particularmente nos últimos três, os Parceiros de Desenvolvimento em geral, concordam com esta avaliação. Com a conclusão da implementação do SISTAFE, Moçambique está, portanto, preparado para melhorar a sua pontuação do CPIA no futuro. Com. Apoiando essa visão, Avaliação das Despesas Públicas e Responsabilidade Financeira (PEFA) do Banco Mundial registaram melhorias significativas na arrecadação e gestão, gestão de tesouraria e de controlos internos ao longo dos últimos cinco anos. O Ministério da Educação relata que, como os sistemas melhoraram, mais Parceiros de

Desenvolvimento têm sido preparados para usá-los e este por sua vez tem melhorado os sistemas de criação de um ciclo virtuoso e um aumento no financiamento para o sector da Educação.

Não há informações se sistemas de *Procurement* estavam disponíveis no momento da pesquisa de monitoria de 2005 e, portanto, não foram definidas metas. No entanto, foi relatado que em 2005 menos da metade dos contratos de médio e grande porte foram premiados em concursos e processos abertos e competitivos e que o mecanismo de *Procurement* foi relativamente ineficaz. A introdução de um Código de *Procurement* em 2005 que previa uma entidade reguladora independente e um mecanismo efectivo de contratação, apresentou alguma melhoria apesar da aplicação ter sido reconhecida tanto pelo Governo assim como pelos Parceiros de Desenvolvimento de ser incompleta.

O aumento no apoio orçamental também ajudou a fazer acelerar a reforma fiduciária. O relatório de monitoria de 2007 destaca melhorias na arrecadação desde 2005, que continuaram até 2010. No entanto, ainda há muito trabalho a ser feito na aplicação de normas fiscais e na melhoria da eficiência e da eficácia da cobrança. O Governo e vários Parceiros de Desenvolvimento destacaram a necessidade de priorizar a cobrança de receitas, a fim de diminuir a dependência de Moçambique da ajuda externa.

Os padrões ambientais são estabelecidos pelo Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) e em 2006 foram publicadas orientações para padronizar as avaliações ambientais no país. Estas são supervisionadas pela Direcção Nacional de Avaliação de Impacto Ambiental.

Duas questões são evidentes em termos do apoio dos Parceiros de Desenvolvimento para as reformas do sistema do país, em primeiro lugar a prestação de aconselhamento diversos ou mesmo contraditórias sobre as reformas necessárias e, por outro a falta de capacidade técnica e especializada dos Parceiros de Desenvolvimento ao nível do país para lidar com a complexidade de tais questões como a GFP.

3.2.4 Existe menos duplicação de esforços e maiores actividades racionais e rentáveis dos Parceiros de Desenvolvimento? (B iv)

Nos últimos cinco anos, a prestação de apoio ao orçamento e da utilização de abordagens comuns aumentou, com a DP possivelmente, exercendo alguma influência sobre os novos Parceiros de Desenvolvimento a participar nesses mecanismos pré-existentes ou por existirem Parceiros de Desenvolvimento do AGO para aumentar a proporção da Abordagem baseada em Programas em seus protofólios. Isso tem, naturalmente, melhor racionalização e, nos sectores onde as abordagens sectoriais foram estabelecidas, reduziram-se as disparidades e as sobreposições. No entanto, enquanto em 2005 Moçambique foi designado "moderado" em termos de harmonização, em 2007 este caiu para e o resultado do indicador da Declaração de Paris sobre a "utilização de um regime comum" ficou a 46% entre 2005 e 2007.

Alguns Parceiros de Desenvolvimento têm tentado avançar a divisão do trabalho, nomeadamente a UE no âmbito do seu Código de Conduta sobre a divisão do trabalho. Um Plano de Acção Conjunta, foi acordado pela UE enquanto foram estabelecidas Forças Encarregues dos Parceiros de Desenvolvimento para Grupos de Trabalho e Divisão do Trabalho (DT). Isso resultou em um mapeamento extensivo anual e o estabelecimento de vantagens comparativas para os Parceiros de Desenvolvimento e os sectores de saída propostos para alguns. No entanto pouca mudança tem sido evidente em termos de racionalização sectorial além de um excesso de retiradas bilaterais de sectores que tiveram lugar sem consulta suficiente (o que tem sido reconhecido pelos Parceiros de Desenvolvimento como um problema que precisa urgentemente de ser abordado). Além disso, a caracterização por alguns Parceiros de Desenvolvimento de certos sectores que lá trabalham como "não prioritários" (e, portanto, não

contando como um espaço de participação, apesar de ainda estar presente) e da substituição dos programas bilaterais no terreno com os programas geridos a partir das suas capitais nada fizeram para racionalizar a ajuda. Por conseguinte, é de se esperar que os actuais planos para saídas adicionais e racionalização em 2012 dêem resultados e são realizadas de forma suficientemente coordenada. Contudo, as pressões das sedes dos Parceiros de Desenvolvimento para se manterem envolvidos em certos sectores, por razões políticas e de visibilidade continuam altas e as escolhas sectoriais locais são geralmente fortemente influenciadas pelas capitais ao invés de começar com uma página em branco e uma consulta com o Governo e outros Parceiros de Desenvolvimento, para verificar onde o valor pode ser adicionado. O trabalho na DT que tem sido feito até à data tem sido inteiramente dirigido pelos Parceiros de Desenvolvimento ao invés de liderado pelo Governo por (i) preocupação do Governo que a racionalização pode diminuir o financiamento externo e limitar as suas opções em termos de parceiros e modalidades de ajuda e (ii) a falta de um "instrumento" adequado para tomar decisões sobre quem deve trabalhar onde. Educação e Saúde são actualmente vistos como os sectores queridos, enquanto a Água, Meio Ambiente e o Bem-Estar Social são vistas como sectores órfãos.

A DP leva em conta a coordenação de missões de análise e a avaliação em matéria de harmonização e também sobre a consideração de que o progresso em Moçambique tem sido fraco. Enquanto 46% das missões foram articuladas em 2005 (ou seja, a meta para 2010 já tinha sido atingida), este recuou para 19% em 2007 com o número total de missões também a aumentar. Tem havido pouco movimento para resolver este problema para além dos Parceiros de Desenvolvimento anunciarem uns aos outros quando as missões estão vindo. Além disso, algumas missões conjuntas realizam reuniões iniciais em conjunto e, em seguida dividem, alargando a essência do indicador. No entanto, dado que a maioria dos Parceiros de Desenvolvimento planeiam suas missões a nível da sede, esta é uma questão que parece precisar de endereçamento através de uma melhor coordenação entre as capitais dos Parceiros de Desenvolvimento. Dois "períodos calmos" são definidos no MdE entre os Parceiros de Desenvolvimento do AGO e o Governo, mas estes são mais tranquilos por defeito que por complacência activa, uma vez que coincidem com os períodos de férias de Parceiros de Desenvolvimento ou do Governo.

O caso do trabalho analítico conjunto é um similar, com estudos conjuntos, tendo diminuído de 63% em 2005 para 32% em 2007 enquanto o número de estudos realizados quase duplicou. Mais uma vez a maioria da cooperação teve lugar em torno do apoio orçamental e abordagens sectoriais. Os 29 grupos de trabalho sectoriais no local oferecem claramente um ponto focal para coordenar a análise e no futuro poderia ser mandatado para aprovar novos estudos antes de serem realizados, bem como o desenvolvimento de uma lista de prioridades de investigação que gostariam de as ver financiadas. Existe também uma clara necessidade para um Balcão de Atendimento Único (BAU) que a agrupa e partilha análises. As forças encarregues em grupos de trabalho e a DT estão actualmente a estudar esta questão.

Em termos de custo-eficácia, tanto o Governo como os Parceiros de Desenvolvimento advertiram contra a suposição comum de que mais apoio orçamental, abordagens comuns e coordenação automática equivale a mais ajuda de custo-benefício. Pelo contrário, o pesado mecanismo de coordenação em Moçambique em torno do G19 e o QAD utilizado para avaliar o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento, levou a maioria dos Parceiros de Desenvolvimento a reclamar do custo em termos de tempo e recursos de trabalho sobre abordagens comuns é maior do que o que se incorre quando operado a nível bilateral. Representantes da comunidade académica têm afirmado que, uma vez que estes custos têm subido, então o espaço para o verdadeiro debate e diálogo político encolheu, como o foco mudou para simplesmente completar a administração anual de coordenação como um fim em si mesmo. É também de salientar que os custos de transacção de apoio orçamental e as abordagens comuns estão a cargo dum nível superior do lado do Governo, que os projectos em que requerem os Ministros e altos funcionários à gastarem quantias significativas de seu tempo em reuniões de coordenação dos Parceiros de Desenvolvimento.

3.2.5 Será que as políticas e procedimentos dos Parceiros de Desenvolvimento foram reformadas e simplificadas? Existe um ambiente mais colaborativo? (B v)

Para praticamente todos os Parceiros de Desenvolvimento, as decisões sobre políticas e procedimentos são tomadas ao nível das Sede. Poucos Parceiros de Desenvolvimento são capazes de dar exemplos específicos de simplificação de procedimentos. Embora muitos Parceiros de Desenvolvimento tenham dado passos para facilitar o seu trabalho com os outros, por exemplo os EUA estão no momento reformando a sua *Foreign Assistance Act* enquanto a UE introduziu um Código de Conduta na Divisão de Trabalho e legislação específica ao nível da Comissão Europeia para facilitar o trabalho conjunto da Comissão Europeia e dos Estados membros da UE. Muitas destas iniciativas foram levadas a cabo, em parte, com o intuito de implementar melhor a DP. Além disso, os representantes locais de alguns Parceiros de Desenvolvimento referiram ter influenciado as suas sedes a realizar mudanças nas políticas e procedimentos para facilitar a implementação da DP ao nível da base.

O nível de apoio orçamental e o número de abordagens comuns aumentou durante os últimos cinco anos e, devido à natureza dessas modalidades, houve naturalmente como um resultado um aumento dos comportamentos de colaboração. No entanto, a maior parte da ajuda ainda é entregue na forma de projectos e é aqui onde a colaboração se mantém fraca. Contudo, um punhado de parceiros discretos está a operar parcerias, incluindo a delegação do DFID com a Holanda no sector da Água, da Irlanda ao Canadá na Agricultura e da Dinamarca à Finlândia na Educação. Além disso, como mencionado acima, a UE está liderando um projecto para introduzir a DT. O Governo cita a forte falta de confiança entre os Parceiros de Desenvolvimento como uma barreira significativa para um futuro comportamento de colaboração entre eles.

O G19, o principal fórum de coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento, tem sido criticado pelo Governo pelos Parceiros de Desenvolvimento por ser demasiado complexo e administrativamente sobrecarregado. Ao mesmo tempo, ele não tem um secretariado permanente daí resultando que as tarefas técnicas e administrativas recaem sobre o Governo e funcionários dos Parceiros de Desenvolvimento e, portanto, a gestão e o sucesso do grupo se torna muito dependente da capacidade do Parceiros de Desenvolvimento que estiver presidindo as actividades num dado ano. Um passo positivo foi a recente admissão como membros associados no grupo de Parceiros de Desenvolvimento que não apoiam o orçamento, que tem o potencial de aumentar a colaboração no futuro. No entanto, precisa ser assegurado que este é o primeiro passo para adaptar o grupo às necessidades dos Parceiros de Desenvolvimento do apoio não orçamental em oposição a firmar o *status quo.*

3.2.6 Os compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento são mais previsíveis e multi-anuais? As condicionalidades mudaram para reflectir o compromisso da AAA sobre o reforço da apropriação? A desvinculação da ajuda externa progrediu? (Bvi)

Na edição de 2005, a previsibilidade anual atingiu os 70%, com a ressalva de que isso era muito dependente do apoio orçamental, que foi entregue de forma muito mais segura do que outros auxílios ï sem a qual, o valor teria sido de 59%. Em 2007, a previsibilidade anual subiu para 74%. O quadro permanece semelhante em 2010, com boa previsibilidade para o apoio orçamental e abordagens comuns, sendo porém necessário mais trabalho para melhorar a previsibilidade do financiamento dos projectos. Os Parceiros de Desenvolvimento estão a fazer cada vez mais a compromissos plurianuais para o apoio orçamental e o Governo está a receber todos os fundos prometidos nos respectivos anos. Os Parceiros de Desenvolvimento estão agora a fazer também compromissos anuais sólidos em Maio, ao invés de Setembro, a fim de sincronizar com a planificação do OE e do QAD para o PAP inclui agora desembolsos mensais em oposição à meta de desembolsos trimestrais. A pressão dos pares (ñ*Peer Pressure")* teve um

papel importante na melhoria do desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento nesta matéria. O Governo engaja-se na planificação detalhada e os planos dos desembolsos mensais dos Parceiros de Desenvolvimento são uma parte integral disto. Todavia, isso vai deixar o Tesouro muito mais vulnerável a eventuais atrasos nos desembolsos que ocorrem em uma base mensal visto que estes têm um efeito directo e imediato sobre as finanças nacionais.

A questão da variação cambial tem vindo a prejudicar a previsibilidade que foi levantada pelo Governo. Os compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento são feitos em moeda do país doador, enquanto o orçamento moçambicano é em moeda nacional, o Metical. O MdF afirmou que isso causou um défice de cerca de US $ 6 milhões em 2009. Em vista disso, e em consonância com os princípios da apropriação e do alinhamento, poder-se-ia recomendar que os Parceiros de Desenvolvimento expressassem os seus futuros compromissos de apoio orçamental em Meticais. Esta sugestão foi feita na base de que os Parceiros de Desenvolvimento têm acesso aos mercados financeiros desenvolvidos, onde os compromissos podem ser facilmente segurados contra as variações da taxa de câmbio.

O parágrafo nº 25 da AAA compromete os Parceiros de Desenvolvimento a elaborarem as condições a colocar na sua ajuda a partir das próprias políticas de desenvolvimento dos países parceiros, sempre que possível e assegurando que todas as condições sejam claras e públicas. Os indicadores utilizados pelos Parceiros de Desenvolvimento para avaliar a implementação da estratégia nacional de redução da pobreza em Moçambique reflectem isso, por ser extraído directamente da matriz estratégica dessa estratégia e, portanto, incentivar uma forte apropriação e alinhamento. Estes também estão harmonizados, pelo menos para o apoio orçamental, entre os Parceiros de Desenvolvimento. No entanto, um aspecto negativo foi de que o foco do Governo e Parceiros de Desenvolvimento teve tendência a concentrar-se fortemente em indicadores seleccionados e dar menos ênfase ao progresso sobre os outros que juntos constituem a matriz completa.

O número de condições colocadas para o apoio ao orçamento aumentou nos últimos cinco anos e seu foco foi ampliado para incluir também questões mais políticas. Por exemplo, as condições abrangendo a reforma eleitoral, a governação e administração das prisões, foram adicionados as exigências dos Parceiros de Desenvolvimento. Com este tipo de condições políticas, uma definição clara e mútuo acordo sobre a interpretação se tornou mais difícil e o Governo afirma que os Parceiros de Desenvolvimento parecem muito mais propensos a reagir em função dessas questões do que em função dos indicadores regulares do QAD. Isso se refletiu na suspensão em 2010 do apoio orçamental por parte dos Parceiros de Desenvolvimento devido a preocupações com governanção. De acordo com o MdE entre o Governo e Parceiros de Desenvolvimento, tal suspensão só teria lugar em resposta a uma violação dos princípios subjacentes acordados. No entanto, neste caso, uma simples suspeita de transgressão levou a uma suspensão imediata de financiamento. A credibilidade dos Parceiros de Desenvolvimento em aderir aos seus compromissos em situação de condicionalidade foi, portanto, posta em causa. Os Parceiros de Desenvolvimento, por outro lado defenderam suas acções como em defesa da boa governação e que contém uma interpretação mais ampla da apropriação, estendendo-se à salvaguarda dos direitos dos cidadãos. Ao que parece, o G19 ficou dividido sobre se houve violação ou não, e assim o grupo sentiu que tinha de suspender o AGO durante as discussões, contudo não querendo oficialmente alegar que houve uma violação, devido ao impacto que tal um declaração teria. Isso pode apontar para uma oportunidade perdida no MdE, que pode precisar de ser revisto, mesmo assim a situação ainda prejudicou as relações entre o Governo e o G19.

Uma questão mais ampla previsibilidade destacada pelo Governo é que a ajuda dos Parceiros de Desenvolvimento é dependente de qualquer Governo que esteja no poder em suas respectivas capitais. Portanto, quando há mudança de Governos os Parceiros de Desenvolvimento e seus compromissos de ajuda tendem a fazê-lo também. Isto pode ser visto particularmente para o apoio orçamental, que está sob crescente escrutínio por parte de alguns novos Governos europeus.

Em termos de condicionalismos, a proporção da ajuda condicionada subiu de 89% em 2005 para 91% em 2007 e a maioria dos Parceiros de Desenvolvimento agora fornece mais de sua ajuda de forma não condicionada. No entanto, convém salientar que, como com a coordenação da missão e simplificação processual, este é um assunto que normalmente tem de ser abordado ao nível de HQ. O Governo assinalou que, mesmo quando a ajuda é não condicionada, grandes parte dela ainda é reservada pelos Parceiros de Desenvolvimento para pagar consultores estrangeiros, muitas vezes do país doador, que o Governo entende como uma dedução ao valor da "ajuda real" que o país recebe.

3.2.7 Existe agora uma suficiente delegação de autoridade para o pessoal de campo dos Parceiros de Desenvolvimento? Será que os incentivos foram ajustados para promover parcerias eficazes entre Parceiros de Desenvolvimento e países parceiros? (B vii)

O total da delegação das sedes dos Parceiros de Desenvolvimento para os escritórios nacionais varia consideravelmente por doador e é geralmente determinada pela própria sede. Acreditava-se que o DFID e os Parceiros de Desenvolvimento nórdicos eram, em geral mais descentralizados do que Parceiros de Desenvolvimento como o Banco Mundial e de Portugal. O MPD acredita que muito mais decisões são tomadas a nível nacional se comparado com o que era há dez anos atrás. Tanto os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo concordam que a delegação é uma coisa boa, dando mais flexibilidade aos Parceiros de Desenvolvimento e lhes permitindo capitalizar seu conhecimento local e contactos no país. Alguns Parceiros de Desenvolvimento reportam exemplos de impulsionarem a sua sede para trabalhar mais em sintonia com a DP em vez do contrário.

Vários Parceiros de Desenvolvimento têm ajustado os seus recursos humanos locais, a fim dar conta de novas formas de trabalho e da importância de formar parcerias com o Governo e outros Parceiros de Desenvolvimento. A França lançou uma política de contratação de pessoal a partir de um leque mais diversificado de contextos, a fim de adquirir as competências necessárias para trabalhar com um leque mais diversificado de participantes. Vários Parceiros de Desenvolvimento, tais como DFID e o Japão, receberam novas atribuições de pessoal de sua sede, especialmente para a coordenação, e este foi também o caso do sistema da NU, com um cargo de "agente de eficácia da ajuda externa", criado no âmbito do UNRCO. A maioria dos Parceiros de Desenvolvimento está também fornecendo ao seu pessoal capacitação direccionada a eficácia da ajuda externa. Em termos de incentivos, a evidência anedótica sugere que um punhado de sedes dos Parceiros de Desenvolvimento estão avaliar especificamente o seu pessoal do país com base na sua adesão à DP. No entanto, em geral parece ser necessário mais trabalho para integrar os princípios de Paris nas descrições das equipas de trabalho dos Parceiros de Desenvolvimento, sistemas de informação de gestão e procedimentos de avaliação, a fim de proporcionar incentivos mais fortes para o trabalho conjunto.

O Governo manifestou preocupações de que alguns Parceiros de Desenvolvimento ainda não fornecem pessoal devidamente qualificado para participar no diálogo de políticas sobre questões como a governação, que requer conhecimento técnico especializado. Vários Parceiros de Desenvolvimento, especialmente os menores, também expressaram a frustração por causa da quantidade de Parceiros de Desenvolvimento, grupos de trabalho conjuntos e fóruns de coordenação que implicam grandes solicitações dos recursos humanos. A maioria dos entrevistados destacou que a rotatividade de funcionários Parceiros de Desenvolvimento estrangeiros a cada 3-4 anos, é um prejuízo significativo para a criação de parcerias fortes, dado que as relações têm de ser reconstruídas a partir do zero a cada vez. Um parceiro mencionou que, com forte liderança governamental, a direcção das representações dos países Parceiros de Desenvolvimento poderia ser reforçada *vis-à-vis* às sedes, aumentando seu poder de pressão. Isso fornece uma forma alternativa de obter decisões dos Parceiros de

Desenvolvimento alinhadas com a realidade local, quando ainda não ocorreu suficiente delegação.

3.2.8 Existe agora uma interacção adequada dos programas e iniciativas globais na agenda de desenvolvimento nacional? (B viii)

Tanto o Governo e os PD afirmam que os programas e iniciativas globais não estão suficientemente integrados na estratégia nacional ou sistemas nacionais. Em vez disso, eles tendem a adoptar uma abordagem de topo para a base, que requer condicionalidades, relatórios e apresentam uma capacidade limitada para se integrar com as iniciativas existentes no país ou a utilização de sistemas nacionais sem a necessidade de condicionalidades especializadas. Elevados custos de transacção são reportados e o Ministério da Saúde chegou a propor que uma unidade separada, financiada pelos PD, é necessária para atender as necessidades administrativas do Fundo Global. A falta de representação oficial no país agrava a situação e o Governo afirma que os fundos comuns são muito mais eficazes do que os programas e iniciativas globais na obtenção de resultados de desenvolvimento. No entanto, isso pode depender da escala de tempo considerado, por se considerar que os fundos verticais podem fornecer resultados mais rápidos, mas não sendo sustentáveis a médio prazo. No entanto, parece ter uma crescente consciencialização deste problema e uma vontade de enfrentá-lo, por exemplo, a recente ênfase pela Iniciativa Global de Saúde dos EUA para trabalhar com Governos e outros PD para atingir a mudança do sistema. Deve-se reconhecer também que esses fundos de alto perfil trouxeram quantidades muito significativas de financiamento para os respectivos sectores em Moçambique, que teria sido difícil atrair a partir de fontes tradicionais. Um doador também destacou o valor destas iniciativas na prestação de abordagens novas e inovadoras a partir das quais lições podem ser tiradas.

3.2.9 Será que Moçambique tem agora uma forte capacidade para desenvolver e implementar uma estratégia nacional forte voltada para os resultados? (B ix)

A pesquisa de monitoria de 2005, avaliou a gestão por resultados como sendo "moderada" e em 2007 essa avaliação foi subiu para "alta". No indicador específico para os quadros de monitoria com base nos resultados, uma pontuação de C em 2005 melhorou para a B em 2007. Moçambique já tem uma estratégia nacional baseada em resultados em vigor há vários anos com revisões anuais do progresso no cumprimento das metas tomadas a partir de uma matriz estratégica de produtos específicos. Tanto o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento são avaliados com os indicadores do QAD com fins de apoio orçamental, e há um sistema claro e institucionalizado para fazer isso. Além disso, sectores-chave asseguram revisões anuais, que ocorrem antes da revisão anual geral entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento.

No entanto, para a estratégia nacional a ter "resultados concretos", os resultados anteriores alcançados (ou não alcançados) precisam ser usados para informar a acção futura, ou seja, para definir e ajustar a política. Seu papel em fazê-lo parece ser um pouco limitado. Os Parceiros de Desenvolvimento e os consultores que estão a levar a cabo as avaliações anuais da performance expressarm a frustração de que o maior foco seja na finalização da administração do que na avaliação do processo. A crítica também tem sido feita na escolha de indicadores do sector pelo QAD, com alguns Parceiros de Desenvolvimento sugerindo que as avaliações só são necessárias para cada sector, com base na análise do sector anterior, que seria melhor encapsular os indicadores em diversas áreas numa medida.

Um Parceiros de Desenvolvimento também expressou preocupação de que o apoio orçamental é um instrumento muito duro em termos de abordar as questões que os QAD lançam ï podem ser activadas ou não. Em 2001/2 o AGO foi temporariamente suspenso, o que levou a

compromissos do Governo sobre a crise bancária, e o desenvolvimento de uma lista de "princípios" no âmbito do MdE de 2004, que especificou as condições prévias para AGO. Mais uma vez, em 2010 o AGO foi temporariamente suspenso, o que resultou numa ñmatriz de governaçãoò que visava responder às preocupações dos Parceiros de Desenvolvimento. Assim, para as questões de maior preocupação dos Parceiros de Desenvolvimento, a suspensão (ou a mera ameaça) parece ñfuncionarò no sentido de que ela força o Governo a responder. No entanto, isso tem grandes implicações para as relações Governo-Parceiros de Desenvolvimento e para a economia e, claro, só pode ser usado em circunstâncias extremas. O Governo, em geral, parece bastante insensível às parcelas variáveis AGO, enquanto o valor total global do AGO não é cortado. Alguns Parceiros de Desenvolvimento entrevistados consideram as limitações do AGO como uma ferramenta que torna um caso para um apoio mais de projecto para tratar de questões específicas que são destaque nas avaliações. Há talvez, a necessidade de separar o impacto da não obtenção de indicadores específicos do QAD e do impacto da não realização de políticas de alto nível e as preocupações de governação. Não é suficiente necessário aperfeiçoar o AGO para lidar particularmente com questões técnicas. Do lado do Governo, foram expressas preocupações de que os Parceiros de Desenvolvimento não são suficientemente chamados a prestar contas quando faltam indicadores e que a relação Governo-Parceiros de Desenvolvimento é, portanto, desigual.

Um outro elemento de preocupação durante as entrevistas foi a de que o desenvolvimento contínuo da nova estratégia de desenvolvimento nacional, PARP, estava ocorrendo num momento em que o último IOF para medir os indicadores específicos de pobreza por todo o país ainda não tenha sido divulgado pelo Governo. Os dados que agora parecem ter sido divulgados, mas a maior parte do processo de PARP já ocorreu. Se o PARP não tem uma base nesta pesquisa, vai ser difícil descrevê-la como uma estratégia baseada em resultados, dado que a pesquisa é amplamente reconhecida como o fornecimento de uma avaliação mais completa e confiável da pobreza em Moçambique.

Em conclusão, embora as capacidades e máquinas para implementar uma estratégia voltada para os resultados nacionais estão no lugar, eles não estão sendo utilizados em seu pleno potencial.

3.2.10 Estão o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento mais responsáveis perante os cidadãos e o parlamento? Que actividades, comportamentos e relações mudaram? (C x)

O papel do Parlamento na gestão da ajuda e na tomada de decisão tem sido muito limitado até agora e tem desempenhado um papel secundário no desenvolvimento de estratégias nacionais de redução da pobreza. No entanto, esforços estão sendo feitos para mudar esta situação e uma série de iniciativas tiveram lugar recentemente para aumentar a consciencialização das questões Parlamentares sobre a eficácia da ajuda externa. Há também um interesse crescente no lado Parlamentar de se envolver. Vários Parceiros de Desenvolvimento também apoiam o Parlamento para assumir completamente o papel que lhe compete a este respeito. O próprio Parlamento afirma que se sente constrangido por uma falta de informação sobre o que os Parceiros de Desenvolvimento, e particularmente os Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais, estão fazendo. Deve-se notar que os cinco anos de planos, orçamentos e relatórios anuais sobre os progressos na implementação da estratégia nacional de desenvolvimento são submetidos à aprovação do Parlamento e do Governo, portanto, considere que o plano de redução de pobreza não deve ser discutido no parlamento.

O papel da sociedade civil tem igualmente sido relativamente pequeno até ao momento, predominantemente, devido à falta de organização e uma capacidade limitada e a confiança para participar no diálogo político e da chamada do Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento a darem contas. Alguns membros da sociedade civil também informaram que a falta de acesso tem impedido o seu trabalho. No entanto, o "G20" reúne Igrejas, Sindicatos, Redes de ONGs, Sector Privado e Académicos e produz um Relatório Anual da Pobreza. Além disso, os

Observatórios de Desenvolvimento anual a nível central e provincial trazem diversas OSC, juntamente com representantes do Governo para monitorar a implementação da estratégia de desenvolvimento nacional. No entanto, o seguimento de ambos os grupos tende a ser bastante fraco, com poucos resultados concretos. OSC de Moçambique participaram de processos de diálogo internacional em torno do papel da sociedade civil na eficácia da ajuda externa, e tem havido uma série de iniciativas para aumentar a consciencialização e o engajamento na agenda da eficácia da ajuda externa. Um número de PD e as NU estão a abordar este, fornecendo um apoio específico para fortalecer a sociedade civil, enquanto o Governo declarou que está pronto e disposto a se envolver com eles mais de perto e que esta tarefa se torna mais fácil, como a sociedade civil esta a torna-se cada vez mais organizada e centralmente representada. Um membro da sociedade civil afirmou que a DP serviu a benefícios do Governo, em vez do Parlamento ou do povo. No entanto, a Agenda para Acção do Accra (AAA) provocou mais consciência entre as organizações da sociedade civil do seu papel legítimo e inspirou o aumento de confiança em assumi-lo.

PARPA II, a última estratégia de desenvolvimento nacional, envolve numerosos projectos e consulta pública com a sociedade civil. No entanto, o recente desenvolvimento do PARP, a nova estratégia de desenvolvimento nacional, tem ocorrido muito rapidamente, dando tempo limitado para consulta e levantando questões de responsabilidade. O Governo argumentou que essa estratégia é baseada em seu manifesto eleitoral com base no que ganhou as elecções e, portanto, foi pré-aprovado pelos cidadãos de Moçambique.

Um dos principais motores de responsabilização é a disponibilidade de informação, tal como reconhecido na AAA, onde o parágrafo 24 exige a divulgação pública de receitas, orçamentos, gastos, aquisições e auditorias. A pesquisa de fiscalização de 2005 destacou a necessidade de uma melhor divulgação das estratégias governamentais, orçamentos e políticas. A pesquisa de 2007, posteriormente verificou progressos sobre estas questões e isto parece ter continuado até 2010 com o Gabinete de Informação Pública divulgando a nova legislação e políticas públicas e a imprensa nacional a ser utilizada para fazer anúncios semelhantes. Documentos como o CFMP têm sido publicados e os sites do MPD e do MdF, do Instituto Nacional de Estatística e os Parceiros de Apoio Programático fornecem uma grande quantidade de informação, cobrindo os indicadores económicos e sociais nacionais bem como o desempenho do Governo e dos Parceiros de Desenvolvimento. A Base de dados ODAMoz, publicamente acessível on-line, fornece informações muito importantes sobre a ajuda à Moçambique, embora vários Parceiros de Desenvolvimento e funcionários do Governo informaram que a fiabilidade dos dados e a facilidade de utilização do sistema precisa ser melhorada. Informações gerais sobre o apoio orçamental e as abordagens comuns são mais acessíveis do que o trabalho dos Parceiros de Desenvolvimento bilaterais.

A imprensa em Moçambique, criticou recentemente a prestação de contas do Governo aos Parceiros de Desenvolvimento, alegando que este parece, às vezes, ser mais responsável perante o G19 do que perante aos seus próprios cidadãos[1]. Isso deu eco à uma acusação anteriormente feita pelos sectores da sociedade civil e foi de facto reconhecido que certas informações, vão para os Parceiros de Desenvolvimento antes de serem tornadas públicas, ou mesmo sem serem tornadas públicas de todo. Um doador também afirmou que o G19 é um canal onde as preocupações podem ser levantadas com o Governo que "mesmo o Parlamento não pode expôr". Com uma proporção tão grande do orçamento nacional dependendo directamente de Parceiros de Desenvolvimento e uma pequena percentagem sobre as receitas fiscais nacionais, há, inevitavelmente, um forte incentivo para que o Governo preste atenção significativa às agendas dos Parceiros de Desenvolvimento. Condicionalidades de ajuda mais claras e restritas que são rigorosamente respeitados (com consequências para quebrá-los em ambos os lados) e a racionalização da máquina administrativa em torno do processo do QAD ajudaria a resolver esta questão, abrindo mais espaço para ambos Governo e Parceiros de Desenvolvimento atenderem a sua responsabilidade limitada a outros interessados.

[1] O Pais ï Setembro de 2010

3.2.11 Os compromissos gerais do parágrafo 50 da Declaração de Paris e os mútuos compromissos específicos do parágrafo 24 da Agenda para Acção de Accra, foram cumpridos em relação à transparência, à responsabilidade mútua pelos resultados do desenvolvimento, informação e controle parlamentar? (C xi)

Esta pergunta é respondida na maior parte pelas respostas das sub-questões 9 e 10, que cobrem a responsabilidade mútua, transparência, controlo parlamentar e medição de resultados.

A pesquisa de 2005 de fiscalização da responsabilização mútua foi classificada como moderada com uma classificação idêntica a de 2007. Ambas as pesquisas levantaram o problema do sistema QAD existente apenas em relação aos dadores do apoio orçamental. Isso começou a ser abordado, em certa medida, em 2010, incluindo os membros associados na avaliação, mas como o QAD é largamente ponderado a favor dos Parceiros de Desenvolvimento do AGO não haveria necessidade de reformular o QAD afim de monitorar de uma maneira justa e precisa o desempenho de todos os Parceiros de Desenvolvimento vis-à-vis os compromissos da DP.

O processo do QAD firmemente estabelecido deve, todavia, ser reconhecido como uma importante conquista e que apresenta uma avaliação minuciosa do Governo e do desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento do AGO. A análise conjunta tem lugar em Março/Abril de cada ano, após o MPD informar sobre a execução anual do PARPA, e isto, serve como base para os compromissos dos Parceiros de Desenvolvimento para o ano seguinte. A reunião de planificação subsequente, em Setembro foca no acordo da matriz do QAD para o ano seguinte.

O desafio que resta é o de (a) melhorar a inclusão (outras modalidades, outros Parceiros de Desenvolvimento) e (b) a eficiência do processo, que deverá diminuir os seus encargos administrativos, libertando capacidade de (c) concentrar-se em discutir as implicações dos resultados das revisões adoptando e implementando acções para enfrentá-los. Uma oportunidade para enfrentar esses desafios tem surgido com a recente adição de membros associados do G19 como isto incluía uma condição de trabalho para formular uma arquitectura mais abrangente de coordenação da ajuda e os resultados do quadro de avaliação passariam a ser impulsionados.

3.2.12 Existe menos corrupção e mais transparência? Isso levou a um maior apoio público ao Governo e a uma mobilização e alocação de recursos mais eficaz? (C xi)

A *Transparency International* classifica os países com base num "Índice de Percepção da Corrupção", com um valor que varia de ñ0ò (equivale a "extremamente corruptoò) a ñ10ò (equivale a "limpa"). A pontuação de Moçambique tem sido cada vez pior nos últimos anos, passando de 2,8 em 2005 para 2,5 em 2009, tirando-o da posição 130 dos 180 países pesquisados.

A percepção geral entre os Parceiros de Desenvolvimento é similarmente que a corrupção está aumentando, embora muitos reconheçam que este pudesse ser um produto de melhor fiscalização e informação, ao invés de um aumento real de incidentes. Questões de conflito de interesses e relações partido-Estado foram sinalizadas como assuntos que precisam de uma atenção especial. Alguns Parceiros de Desenvolvimento advertiram sobre fazer um julgamento geral do Governo, dada a diversidade das partes constituintes. Alguns funcionários do Governo expressaram frustração que o Governo é, por vezes aparentemente julgado pelos Parceiros de Desenvolvimento com base em rumores ou percepções.

Apesar disso, tem havido várias iniciativas do Governo para combater a corrupção, que são anteriores à DP, no acordo, se não na sua aplicação. Estes incluem a Lei Anti-Corrupção em 2004, a criação em 2005 de uma Agência Anti-Corrupção e à introdução de uma Estratégia Anti-Corrupção, no mesmo ano. As reformas no sistema de GFP, como mencionado acima, também serviram para tornar o processo orçamental mais transparente e para limitar as oportunidades de desvio de fundos.

Quanto ao vínculo entre a ajuda e a corrupção, a maioria dos entrevistados, não notam uma relação directa. No entanto um pequeno número de Parceiros de Desenvolvimento e ONGs levantaram a possibilidade de que o apoio orçamental pode dar mais oportunidades para a apropriação indevida de fundos, dada a grande quantidade de dinheiro pago directamente nos sistemas nacionais, sem vinculação e o estatuto destes fundos como pagamento dos Parceiros de Desenvolvimento que possam torná-los mais "aceitável", as metas para os candidatos a apropriadores. Isto foi um contraste com o controle mais rigoroso dos fundos de que uma abordagem de projecto é vista a dar. No entanto, outros afirmaram que o aumento do nível de controlo aplicado à gestão das finanças públicas como condição para o apoio orçamental deverá ter diminuído as possibilidades de corrupção em ambos os fundos internos e externos. Um doador não-tradicional e uma ONG propuseram que a corrupção e o desenvolvimento político são questões que devem ser tratadas depois que as metas de desenvolvimento social e económico tenham sido cumpridas, os últimos são na verdade uma pré-condição para o primeiro.

Questões de transparência são tratadas na resposta à sub-questão 10, acima.

O apoio público do Governo pode ser considerado relativamente forte, dada a reeleição com uma grande maioria do partido no poder no final de 2009. No entanto, foram manifestadas preocupações, tanto pela Missão Eleitoral da União Europeia em Moçambique e do Centro Carter, que afirmou que eles não acreditam que a Comissão Nacional Eleitoral havia realizado eleições justas e transparentes. Preocupações sobre a independência da Comissão foram, em parte, por trás da decisão dos Parceiros de Desenvolvimento de suspender o apoio orçamental em 2010.

A eficácia da alocação de recursos é um desafio em termos de medição. O IOF de 2010 sugere que a pobreza aumentou menos nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, e que tem havido progressos nos sectores sociais, mas não tanto em sectores económicos, no entanto os resultados são muito recentes e a ligação entre estes e as decisões de alocação de recursos continuam a ser explorados. No entanto, a resposta à pergunta 3 no relatório de avaliação fornece mais detalhes sobre a relação entre a eficácia da ajuda externa e os resultados do desenvolvimento, que são o produto directo das escolhas de alocação de recursos que tenham sido feitas.

3.2.13 Tem havido consequências involuntárias da Declaração de Paris? Há evidências de melhores formas de tornar a ajuda mais eficaz?

Houve vários efeitos inesperados da DP, o tipo de auxílio relatados pelos diferentes intervenientes em Moçambique. Estes incluem:

- A tomada da ideia da "eficácia da ajuda externa" para significar Declaração de Paris e, portanto, um estreitamento da compreensão da questão e uma associação indevida de fadiga com a DP para tornar a ajuda mais eficaz.
- Uma interpretação da eficácia da ajuda externa como sendo o único motor de desenvolvimento resulta em oposição a um reconhecimento de que é uma, "necessária mas não suficiente" condição.
- Uma carga administrativa muito alta que é, talvez, não justificada pelos resultados alcançados.
- O consumo de quantidades significativas de capital político que é novamente difícil de justificar em termos de resultados.
- Um forte viés a favor do apoio orçamental, a aglomerando outras modalidades potencialmente benéficos e restringir novas abordagens inovadoras, promovendo a dependência, aumentando o risco e diminuindo a previsibilidade.

- Acordos bilaterais Governo- Parceiros de Desenvolvimento, responsabilidade por oposição a responsabilidade mútua. Isto é devido a natureza assimétrica das relações de ajuda que contradiz a retórica de parceria e é reflectida na inexistência de qualquer sanção eficaz para os Parceiros de Desenvolvimento que não cumprem os seus compromissos. Embora os Parceiros de Desenvolvimento não consigam realizar simples correcções administrativas, tais como coordenar a sua análise e missões, enormes e complexas mudanças foram exigidas do Governo em áreas como a gestão pública financeira.
- O Governo vira cada vez mais para os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais, e muitas vezes para empréstimos a partir destes, dada a falta de explícitas condições económicas e políticas colocadas em seu auxílio, e à falta de transparência dos acordos entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento.

Uma série de sugestões foram recebidas sobre a forma como a Declaração de Paris poderia ter sido melhor implementada em Moçambique:

- Formulação, sob o patrocínio de um fórum "mais igual" como o Comité Económico e Social das NU.
- Maior participação do GPD como um fórum para discussão de questões de eficácia da ajuda externa e uma melhor definição do papel dos fóruns dos diferentes Parceiros de Desenvolvimento.
- O reconhecimento dos aspectos políticos de dar e receber ajuda ao invés de assumir que é meramente um exercício técnico.
- Reprimir os Parceiros de Desenvolvimento que não cumprem seus compromissos.
- Menos foco sobre o apoio orçamental como uma panaceia, em reconhecimento do facto de que não existe uma abordagem correcta e que é necessário mistura de modalidades para o diferencial de risco para ambos os lados. Em particular, dirigir a eficácia da ajuda externa em projectos.
- Definição da harmonização, a partir de um acordo de Parceiros de Desenvolvimento para financiar o plano nacional antes da tomada de decisões sobre como dividir esse financiamento entre os vários Parceiros de Desenvolvimento.
- Introduzir a obrigação das metas da DP nos sistemas de informação da administração de Parceiros de Desenvolvimento, avaliações de desempenho interno e descrições individuais de trabalho.
- Sensibilização da sede dos Parceiros de Desenvolvimento para os escritórios do seu país a respeito das implicações da Declaração de trabalho local.
- Adaptação das políticas e procedimentos pelas sedes dos Parceiros de Desenvolvimento para realmente facilitar a implementação da Declaração.
- A monitorização anual pelo Governo dos indicadores de Parceiros de Desenvolvimento em oposição à confiança de um avaliador independente.

Finalmente, uma série de propostas foram feitas sobre como a ajuda poderá ser mais eficaz no futuro:

- Maior foco em boas políticas, pois, sem eles, nenhuma quantidade de apropriação, alinhamento ou apoio orçamental vai entregar resultados de desenvolvimento.
- Priorização em aumentar a capacidade do Governo de geração de receitas a fim de diminuir a dependência da ajuda.
- Maior atenção à eficácia dos projectos e encontrar formas inovadoras para levar projectos em consonância com a Declaração de Paris.

- Priorização da capacitação institucional das instituições de Governo.
- Menos condições de ajuda e menos "interferência" nas políticas do Governo, fazendo a fim de promover a apropriação real. Compromissos com os Parceiros de Desenvolvimento para não dar dinheiro "com intenção política" ou de qualquer financiamento externo da cooperação oficial ao desenvolvimento. No entanto, alguns dos entrevistados relataram que os Parceiros de Desenvolvimento fornecem um contrapeso político útil num país onde a voz da oposição é um pouco fraca.
- Mais evolução e inovação na prestação de ajuda ao invés de uma abordagem de planeamento centralizada *top-down* por parte dos Parceiros de Desenvolvimento.
- Maior foco no *feedback* dos beneficiários e utilizar este activamente para ajustar políticas e implementação "no casco".
- Emprego de uma gama de modalidades de ajuda no diferencial de risco, reduzir a dependência e fornecer ao Governo uma maior escolha. Contudo, alguns intervenientes apelaram para a prevenção de apoio ao orçamento devido a problemas de dependência e interferência política.
- Cooperação mais directa de instituição para instituição.
- Maior pressão das abordagens que têm apresentado resultados em outros lugares, com a ajuda dos que foram os beneficiários e os Parceiros de Desenvolvimento que apoiaram a sua introdução (por exemplo, como tem acontecido em Moçambique, com a introdução de práticas agrícolas que renderam bons resultados no Brasil em cooperação com os próprios brasileiros e com a JICA, que já trabalhou no Brasil, para introduzi-los).
- Menor rotatividade dos funcionários dos Parceiros de Desenvolvimento, a fim de tornar os Parceiros de Desenvolvimento mais responsáveis por seus resultados e reduzir a repetição de erros e lições aprendidas.
- Reforma na administração do Parceiros de Desenvolvimento para reduzir a burocracia e reduzir o tempo necessário desde o planeamento à execução.
- Investimento na capacidade para actividades de coordenação da eficácia da ajuda externa, em ambos Parceiros de Desenvolvimento e Governo. Especificamente, um número de entrevistados sugeriu a necessidade de uma permanente capacidade técnica do G19 para fornecer ideias institucionais e insumos para o diálogo com o Governo, enquanto do lado do Governo a capacidade ainda está fraca e completada pela assistência técnica estrangeira.
- Mais acções e menos compromissos grandes. O relatório dos "Parceiros no Desenvolvimento", publicado pelo Banco Mundial em 1969, precede a DP e AAA em chamar o reforço da participação, uma maior coerência no trabalho dos Parceiros de Desenvolvimento, mais programas, em vez de projectos, a desvinculação da ajuda, a melhor utilização de técnicas de assistência e capacitação institucional mais eficaz. Os compromissos são, portanto, o que é necessário, não é mais política ou promessas, mas sim uma forte ênfase em medidas concretas para implementar o que já foi acordado no terreno e na prestação de contas para aplicar o que recomendamos.

3.3 Resultados de Desenvolvimento

3.3.1 A implementação da DP reforçou a contribuição da ajuda para os resultados do desenvolvimento sustentável? Como?

A relação de causa-efeito entre o consenso baseado em valores representados pela compreensão da DP da eficácia[19] da ajuda externa e os resultados[20] do desenvolvimento sustentável continua a ser um assunto de alguma controvérsia. Como a Iª Fase da avaliação da DP, o poder explicativo do modelo da DP nos principais termos científicos não é definitivo[21]. Os actores provavelmente entendam e sejam motivados pela DP de forma diferente, com o resultado de que ela pode ser entendida como tendo diferentes tipos de resultados alcançados por via de métodos e mecanismos dissimilares. Além disso, o impacto da DP sobre o desenvolvimento é susceptível que tenha um horizonte de tempo maior do que o inicialmente previsto. Finalmente, no contexto de Moçambique, os resultados da DP são mais difíceis de avaliar, uma vez que foi pioneiro em muitas das modalidades de ajuda antes da aprovação formal da Declaração. Para tornar as coisas mais difíceis, 2005 também marcou o ano de transição para um novo Governo sob a liderança do Presidente Emílio Guebuza e da divisão do Ministério do Plano e Finanças em dois ministérios. Finalmente, em termos de dados sobre a pobreza, os recentes resultados do IOF sugerem que em média a redução da pobreza não mudou durante a última estratégia de redução da pobreza, e que esta só teve variações bastante acentuadas ao nível das províncias.

Existem várias razões para crer que a relação causal entre a eficácia da ajuda externa e a eficácia do desenvolvimento tem sido impulsionada por uma dinâmica diferente da DP.

Com tais advertências em mente, esta secção procura compreender as contribuições plausíveis da DP para a obtenção de resultados de desenvolvimento sustentável, explorando a relação entre os fluxos de ajuda, as relações de ajuda e os resultados do desenvolvimento nos sectores da Agricultura e da Saúde em Moçambique. Uma abordagem comparativa é aplicada a fim de ilustrar os impactos mais claramente divergentes.

3.3.2 Os resultados específicos sectoriais foram reforçados com a aplicação dos princípios da Declaração de Paris? (3a)

3.3.2.1 Saúde

Contribuição da ajuda para o sector

A primeira estratégia para o sector da Saúde em Moçambique foi lançada em 2001. O Fundo Comum de Saúde (PROSAUDE) surgiu como um meio para apoiar esta estratégia em 2004. O Fundo Comum abrange actualmente 13 Parceiros de Desenvolvimento, quase metade dos principais Parceiros de Desenvolvimento do sector da saúde. Em 2008, a ajuda representou cerca de 75% da proporção total de recursos para o sector[22], enquanto para o Fundo Comum representavam cerca de 22% da ajuda para o sector[23]. Vide abaixo a tabela 3 onde constam os dados sobre o financiamento do sector. O fluxo de ajuda caiu em 2008, resultado de reformas verticais de financiamento dos GFATM. Os Parceiros de Desenvolvimento que não participam no fundo comum citaram a necessidade de reservar fundos para projectos específicos que tornam a sua participação insustentável.

---

[19] A eficácia da ajuda externa é definida como sendo "o regime de gestão, planeamento e implantação do auxílio que é eficiente, reduz custos de transacção e está orientada para resultados de desenvolvimento, incluindo a redução da pobreza." Vide Stern, ED, Altinger, L., Feinstein, O., Marahon , M. Schultz, N.-S., Nielsen & Steen, N. 2008. Estudo temático sobre a Declaração de Paris, a Eficácia da Ajuda Externa e Desenvolvimento Efectivo. COPHENHAGA: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Dinamarca. p. viii

[20] A eficácia do desenvolvimento é definida como um resultado relacionado aos ODM, que têm repercussões ao nível do país, com efeitos perceptíveis sobre os pobres e a melhoria das capacidades do Estado e outros intervenientes no desenvolvimento para a mudança da sociedade. Vide Ibid.

[21] Ibid., p. 46

[22] WHO http://www.who.int/countries/moz/areas/health_system/en/index2.html

[23] Esta decisão foi tomada pelo ministro da Saúde por causa do tamanho do GFATM e por causa das diferenças entre seus procedimentos e procedimentos do Fundo Comum.

Tabela 3: financiamento à Saúde por fontes(M US$)									
	2001	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*
Orçamento do Governo	70	82	96	105	104	108	127	132	132
Fundos Comuns	17	20	37	63	106	99	125	85	80
Fundos Verticais (Incl. Projectos)	75	75	75	85	130	141	150	308	376
Total das Despesas	162	177	208	253	340	348	402	525	588

Sources: Mozambique Taking Stock Report 2008 (for figures up to 2007); PROSAUDE Development Partners Group (for 2008, 2009 figures)

A actual Estratégia do sector da Saúde (2007-2012), tem 9 princípios: maior atenção aos Cuidados de Saúde Primários, a equidade e protecção social para os grupos vulneráveis, o acesso universal a saúde, intervenções de elevada qualidade baseadas em evidências, mobilização e envolvimento da comunidade, desenvolvimento institucional de recursos humanos, promoção de parcerias com parceiros locais e internacionais, promoção de estilos de vida saudáveis. A ligação detalhada entre a estratégia do sector e plano geral do Governo parece ser bastante fraca, com apenas 6 indicadores escolhidos a serem incluídos na monitoria do PARPA II, mas com diferentes objectivos e prazos.

Efeitos na relação da ajuda

Desde a DP, o MdE para PROSAUDE foi revisto duas vezes para integrar outros fundos comuns fora do orçamento (o Fundo Comum Provincial e o Fundo Comum Farmacêutico). A liderança do Governo no sector foi crítica na integração desses fundos e a vontade dos Parceiros de Desenvolvimento para fazerem isso destaca a fé nas capacidades do Governo. Grandes progressos têm sido realizados na implementação da DP neste sector, mas com custos de transacção elevados. A última revisão do MdE para o fundo comum, que aproximou o fundo a quase ñpuroò apoio ao orçamento sectorial, levou quase três anos e, mesmo assim tem havido problemas com a sua execução, especialmente em questões ligadas a auditoria. De acordo com um entrevistado, para os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo, o MdE tenm sido talvez demasiado ambicioso, o que provocou atrasos nos desembolsos no primeiro semestre do presente ano, embora a situação parece que se tenha resolvido.

Durante a última década, o Governo tem levado a cabo a comunicação e o diálogo (Quadro 3) com as principais estruturas do sector e a opinião geral é que o Governo toma a posse sobre gestão do SWAp e desenvolvimento do sector.

Caixa 3: Fóruns de coordenação no sector da Saúde

- **O Comité de Coordenação do Sector (CCS)** reúne-se duas vezes por ano é presidido pelo ministro da saúde, onde também constam os directores provinciais da saúde (numa base rotativa) e os representantes dos parceiros do desenvolvimento na área da saúde. O fórum aprova os relatórios e recomendações (que derivam da revisão anual conjunta do Plano Estratégico), informa aos Parceiros de Desenvolvimento questões importantes ou decisões relativas as políticas do sector da Saúde, com particular incidência sobre os Planos Anuais de Operação do Ministério da Saúde (MISAU) para o ano seguinte;

- **O Comité de Coordenação Conjunta (CCC)**, que substituiu o ex grupo de trabalho dos parceiros SWAP MISAU, oferece uma boa oportunidade para um pequeno grupo de representantes do MISAU e da comunidade de parceiros externos para lidar com algumas questões críticas de uma maneira mais informal;

- **SWAP – relacionados com os grupos temáticos de trabalho** oferecem uma oportunidade para os Parceiros de Desenvolvimento e o MISAU de em conjunto rever ou supervisionar, áreas específicas da política de saúde, onde uma análise mais aprofundada é necessária antes da sua adopção ou consideração pela CCC. Todos estes têm em comum acordo os seus próprios cadernos de encargos.

Como os Parceiros de Desenvolvimento estão a aumentar cada vez mais os canais de ajuda ao sector da saúde via Fundos Comuns também tem-se alinhado as prioridades, sistemas e procedimentos do GdM. O PROSAÙDE utiliza os sistemas financeiros e de *procurement* do Governo, fazendo com que todos os fundos sejam desembolsados primeiro para o Tesouro e depois alocados ao MISAU. Os Parceiros de Desenvolvimento têm a opção de alocar seus recursos como externos (saldos anuais do Sector da Saúde) ou internos (saldos devolvidos ao orçamento geral). Esta opção é apenas um ñexcepçãoò para o apoio[24] orçamental sob o actual MdE.

Há um conjunto de auditorias regulares ao PROSAUDE que revela que os Parceiros de Desenvolvimento parecem satisfeitos. Investimentos no sector da Saúde que estão fora do Fundo Comum, requer que cada Governo bilateral realize as suas próprias auditorias.

A assistência técnica para apoiar a capacitação no sector parece estar crescendo, embora não existam dados disponíveis sobre este crescimento. O MISAU parece ter uma ideia clara das áreas em que está interessado em ter assistência técnica, por exemplo, em gestão financeira, e em áreas em que se encontra relutante em receber esta assistência, por exemplo, em questões clínicas. Aparentemente, este facto levou a desacordos entre o MISAU e os Parceiros de Desenvolvimento.

Construindo parcerias mais abrangentes e eficazes para o desenvolvimento

Uma abordagem ampla do Sector da Saúde, revelou que os aumentos dos fluxos de ajuda traduziram-se numa melhor coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento, mesmo entre aqueles que operam fora do fundo comum (por exemplo, a USAID). Segundo as entrevistas feitas ao Governo, o volume de trabalho administrativo diminuiu consideravelmente, uma vez que os Parceiros de Desenvolvimento harmonizaram os seus procedimentos, com a única excepção os Fundos Globais para o SIDA, TB e Malária.

A lógica da vantagem comparativa ainda não informa a divisão do trabalho entre os Parceiros de Desenvolvimento do sector, em parte devido à falta de uma declaração clara por parte do Governo em como conseguir a complementaridade entre Parceiros de Desenvolvimento. Alguns Parceiros de Desenvolvimento deixaram o Sector da Saúde (por exemplo, Noruega, Finlândia) e alguns escolheram prioridades diferentes dentro do sector (por exemplo Dinamarca

[24] Vide KPMG, Participação do UNICEF em Moçambique nos Fundos Comuns e Fóruns sectoriais alargados, 2010

que foi para a área de infra-estrutura de saúde) O único caso de uma ñparceria silenciosaò mencionada foi a da Fundação Clinton que colocou a Irlanda na frente da sua contribuição para o PROSAÚDE. O Fundo Global para o SIDA, TB e Malária tem um ñacordo informalò com os Holandeses para mantê-los informados e agir como um canal de informação.

Como mencionado anteriormente, os procedimentos dos Parceiros de Desenvolvimento e as políticas a nível do sector mostram alguns elementos de colaboração (por exemplo, financiamento para o fundo comum, através do sistema de GFP do Governo, confiança no Governo sobre os mecanismos de auditoria dos Fundos Comuns). Enquanto existe a planificação comum no âmbito da abordagem ampla do sector, a pluralidade de canais financeiros, particularmente os resultantes de vários programas globais e iniciativas verticais, impossibilitou o regime comum e harmonizado de desembolso e da M&A.

Em geral, a previsibilidade do desembolso dos fundos tem melhorado no início do ano, com excepção do Fundo Global para SIDA, TB e Malária, que causou sérios constrangimentos devido a atrasos nos desembolsos causados por prescrições adicionais após a aprovação (e, portanto, após a incorporação no orçamento) dos fundos.

Obtenção e Responsabilização pelos Resultados de Desenvolvimento

A informação/comunicação dos resultados do sector, ocorre no contexto dos indicadores incorporados no QAD, que são actualizados anualmente, com base no PARPA II e no Plano Económico Social (PES). Estes indicadores dependem de um sistema nacional de colecta de dados sanitária que serviu de base para revisões periódicas conjuntas do progresso do sector da Saúde. Ou seja, todos os indicadores acordados entre os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo são baseadas em estatísticas do Governo. Algumas excepções são feitos para os programas globais, a USAID e os fundos verticais em que os Parceiros de Desenvolvimento são responsáveis para a sua implementação confiam nos seus próprios processos de avaliação. Os entrevistados expressaram alguma preocupação, no sentido em que os compromissos de financiamento do sector tendem a não ser com base nos resultados obtidos. Além disso parece que algumas metas continuam modestas devido ao receio dos Parceiros de Desenvolvimento reduzirem o seu financiamento se não forem alcançadas. A base de dados de monitoria da ajuda (ODAMOZ) destinado a monitorar toda a contribuição para o orçamento, foi considerado como uma fonte não muito fiável de informação sobre os fluxos de ajuda. Também permanece a falta de rotina dos dados estatísticos sobre as actividades exercidas pelo MISAU.

Os resultados provisórios do desenvolvimento

Em termos de progresso em relação aos programas do sector, o IOF de 2008/9 dá alguma indicação de que os resultados na área da saúde tenham melhorado ao longo de 2003-2009, embora o quadro seja um pouco misto, com melhorias aparentes nas áreas rurais em detrimento das áreas urbanas[25]. A avaliação do PARPA II também sugere um desempenho bastante positivo do sector, como pode ser visto na Tabela 4 abaixo[26].

Tabela 4 - Alguns indicadores de Saúde e Resultados da Avaliação do PARPA

Indicadores	Linha de Base	Objectivo 2008	Resultado 2008

[25] Hanlon, J, Mozambique Bulletin 29 Setembro 2010

[26] Avaliação do Impacto do PARPA II. Note-se que estes indicadores são aqueles para os quais há informação disponível, há outros quatro que não têm indicação clara dos resultados ou metas.

	2005		
Infância/Taxa de mortalidade infantil	178 por 100,000 (2003)	140 por 100,000 (objectivo reajustado em 2008=147.6 por 100,000)	**154.22 (não alcançado)**
Taxa de mortalidade maternal	408 por 100,000 (2003)	340 por 100,000	N/D
Incidência da malária em crianças menores de 5 anos	55 por 10,000 (2001)	44 por 10,000	N/D
Percentagem de mulheres grávidas com HIC que recebem tratamento de profilaxia complete nos últimos 12 meses	5%	22%	**32% (alcançado)**
Percentagem da população que recebe tratamento antiretroviral, que recebem em função dos protocolos nacionais	1.5% (2001)	39% (ajustado para 29.6% em 2008)	**30% (alcançado)**
Taxa de prevalência de HIV/SIDA em jovens com idades compreendidas entre 15-19 anos	3.78%	4.2%	**3.87% (alcançado)**
Taxa de prevalência de HIV/SIDA em jovens com idades compreendidas entre 20-24 anos	9.02%	10.4%	**11.3% (alcançado)**
Percentagem da população com fácil acesso as unidades sanitárias, ou seja, acesso em 30 min	36%	45%	N/D

Para além dos objectivos específicos, a avaliação do PARPA foi bastante positivo, referindo-se a melhores políticas a serem desenvolvidas, a inclusão de Saúde Reprodutiva e Saúde da Criança na agenda nacional, o desenvolvimento do plano de recursos humanos para o sector, o desenvolvimento de uma estratégia de género e de Saúde, no trabalho de formação do pessoal no atendimento de crianças e em cuidados de obstetrícia e, ao aumento geral do acesso a saúde devido ao desenvolvimento de infra-estruturas. Foram citados alguns desafios que se perspectivam, como a falta de recursos humanos qualificados, a fraca cobertura da rede sanitária, o fraco envolvimento da comunidade, fraquezas no planeamento, logística e monitoria dos programas em todo o país.

Resultados de desenvolvimento

O principal indicador do desenvolvimento da melhoria do Sector da Saúde é a facilidade do acesso aos cuidados de saúde primários. Olhando para os IOF de 2002/03 e 2008/09 nota-se um grande aumento de famílias que estão mais próximas destas instalações. Este facto tem sido mais visível nas zonas rurais e nas províncias do norte. Embora a meta para 2008 tenha sido a construção de 141 unidades sanitárias, foram construídas 442 unidades.

O acesso aos serviços de saúde para crianças melhorou consideravelmente nos últimos cinco anos. O indicador de privação severa de saúde é a proporção de crianças menores de cinco anos de idade que nunca foram imunizadas ou aquelas que sofreram uma infecção respiratória aguda que não foi tratada. A privação de saúde entre crianças caiu de 18% em 2003[27] para 12% em 2008[28]. No entanto, crianças da zona rural são mais propensas as privações de saúde do que as

[27] Pesquisa Demográfica e de Saúde
[28] Pesquisa de Indicadores Múltiplos

crianças das zonas urbanas (14% contra 7%, respectivamente). No entanto, os níveis de privação têm diminuído de forma significativa nas crianças das zonas rurais, permanecendo relativamente constante entre as crianças das zonas urbanas. Os níveis provinciais de privação de serviços de saúde variam entre 5% na Cidade de Maputo e 19% nas províncias da Zambézia e Nampula. A província de Niassa apresentou uma melhoria significativa, com uma queda na privação de saúde de 32% em 2003 para 9% em 2008. Por outro lado, a privação de saúde aumentou significativamente na província de Maputo, a partir de 4% em 2003 para 11% em 2008[29].

No subsector da Saúde materna, a proporção de centros de saúde com instalações materna aumentou para 58%, a maior parte devido às melhorias nas áreas rurais. Enquanto 15% das capitais distritais tinham essas instalações, em 2005, em 2008 essa proporção era de 75%. O número de centros de saúde com capacidade de fornecer medicamentos para a prevenção da transmissão vertical do HIV/SIDA aumentou consideravelmente, passando de 96 centros em 2005 para 774 centros em 2008.

Enquanto isso não for uma extensa descrição das conquistas do sector[30], estas estatísticas destacam uma tendência clara e positiva que o acesso aos serviços de saúde aumentou de forma bastante evidente nos últimos 5-7 anos, especialmente em zonas rurais. Avaliação do PARPA II sugere que o desenvolvimento de políticas do sector da saúde melhoraram consideravelmente durante este período[31]. No entanto, os desafios permanecem, em termos do sistema de cobertura de saúde, qualidade de serviços, profissionais de saúde, acesso a medicamentos e logística global.

3.3.2.2 Agricultura

Contribuição da Ajuda para o Sector

A comparação com a Agricultura é interessante, pois enquanto houver um papel claro e consensual para o Governo nos serviços de saúde, há um debate sobre o papel exacto do Governo (e, portanto, dos Parceiros de Desenvolvimento) noSector Agrícola[32].

O Sector da Agricultura tem uma estratégia claramente definida e comparado com o Sector da Saúde, e tem menos consenso entre Governo e Parceiros de Desenvolvimento sobre a abordagem de desenvolvimento da agricultura. Uma auditoria recente do desempenho da agricultura, com base num estudo recente sobre o sector[33], revela opiniões divergentes sobre o papel do Estado na agricultura e, a experiência de outros países (Malawi e Ruanda) em subsidiar fertilizantes, sugerem que o Governo tem sido ñdemasiado toleranteò com os Parceiros de Desenvolvimento que não apoiam a participação directa do Estado no mercado[34].

Houve também pouco debate sobre o papel da DP na ajuda aos sectores não sociais e se existe uma necessidade de adaptar as abordagens aos diferentes tipos de sector. O Sector da Agricultura é inerentemente mais complexo, e um doador sugeriu que pode requerer a uma abordagem diferente para um sector que presta serviços.

---

29 Vide Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD), Governo da República de Moçambique (2009), òRelatório de Avaliação do Impacto, do PARPA II, 2006-2009ò

30 Para mais detalhes vide Avaliação do PARPA II e a Matriz dos indicadores, Metas e Resultados

31 Por exemplo, saúde reprodutiva e infantil foram introduzidos na agenda nacional, como um Plano Integrado para o Alcançe dos ODM 4 e 5 e, um plano de desenvolvimento de recursos humanos no sector.

32 See Lundin, I. Levene, C. & Germano, M. (2004) ñUma Visão Sobre O PROAGRIò, Grupo Moçambicano da Dívida (GMD)

33 Hanlon, J. "A pobreza não está sendo reduzida em Moçambique" (Crisis States Research Centre, Cunguara)

34 Eurocis, 2010, Auditoria ao Sector Agrário,

A produção agrícola actualmente permanece abaixo dos níveis pré-independência em uma base per capita. Os resultados inquérito aos agregados familiares de 2008/9 levaram o MPD a destacar a falta de produtividade agrícola como um factor determinante para a falta de progressos na redução da pobreza e, as recentes mudanças (Outubro 2010) que ocorreram no Ministério da Agricultura podem estar relacionadas a fraca produtividade. Certamente, há uma preocupação em ambas as partes (Governo e Parceiros de Desenvolvimento) que uma nova estratégia seja necessária para o sector.

Historicamente, o período de ajustamento estrutural resultou em uma estratégia que não era clara para o sector e um papel ambíguo para o Governo, com muito pouca coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento e Governo. A fim de lidar com esta fragmentação, um esforço concentrado para melhorar a capacidade do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER) começou em meados de 1990. No processo, o PROAGRI tornou-se o primeiro com uma abordagem ampla do sector agrícola no mundo. O nível de ajuda canalizado para este sector através do PROAGRI, subiu de 24% em 1999 para 64% em 2005. Neste sentido, a grande proporção dos Fundos Sectoriais do Programa (35%) para o reforço das capacidades institucionais dentro do MADER foram alcançadas com algum sucesso.

No entanto, os investimentos parecem ter pouco impacto visível no terreno. Os Parceiros de Desenvolvimento manifestaram as suas críticas ao PROAGRI I. O PROAGRI II enfatizou o papel do Estado como regulador do sector agrícola, em vez de produtor. No entanto, com a eleição de um novo Governo em 2005, o presidente Guebuza mudou a estratégia do sector para salientar o envolvimento directo do Estado na produção agrícola, reflectindo as principais preocupações sobre a segurança alimentar. O MADER foi dividido, com a criação de um novo Ministério da Agricultura (MINAG), a parte ligada ao desenvolvimento rural tornou-se parte do MPD . Em 2010, na sequência das eleições de 2009, o Desenvolvimento Rural foi novamente transferido, desta vez para o Ministério da Administração Estatal. O presidente, teve um interesse específico no sector agrícola, as metas de produção foram estabelecidas com o Governo contribuir com insumos para os agricultores (sementes, equipamentos, etc). Muitos Parceiros de Desenvolvimento manifestaram a seu desagrado em relação a nova direcção política. Tanto a USAID como o Banco Mundial deixaram o fundo PROAGRI em 2006 e 2007, respectivamente, possivelmente como resultado de divergências sobre a mudança de ênfase. Dois documentos de estratégia sublinharam essa mudança de estratégia: A estratégia da Revolução Verde produzida em 2007 e do Plano de Acção para a Produção de Alimentos (PAPA) lançado em 2008. De acordo com uma recente auditoria de desempenho do sector, estes representaram uma "mudança de paradigma" na agricultura, que levaram o Governo a adoptar uma abordagem diferente daquela que foi definida para o PROAGRI II. O relatório afirma que "há uma grande diferença entre, por um lado, o PROAGRI II financiado pelos Parceiros de Desenvolvimento e, por outro lado, os novos programa PAPA e PEDSA definidos pelo Governoò. Embora existam alguns anos entre o desenvolvimento destas duas abordagens, o PROAGRI II dá ênfase à boa governação, transparência e descentralização, enquanto PAPA/PEDSA dá mais ênfase aos resultados e as prioridades dos municípios em termos de aumento da produção e renda[35]. Os Parceiros de Desenvolvimento também criticaram o facto de que parece haver uma série de estratégias concorrentes, ao invés de uma abordagem unificada e consistente, que abrange PAPA, PEDSA, Revolução Verde e o CAADP[36].

Apesar das preocupações dos Parceiros de Desenvolvimento sobre estas abordagens, um MdE para o PROAGRI II, foi assinado em 2007 entre os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo.

Desde a adopção da DP, e apesar de grandes volumes de ajuda continuarem a ser canalizados para o sector, a implementação da ajuda do tipo DP foi limitada, pois não só tem reformas estagnada, mas também porque os fluxos de ajuda tornaram-se mais fragmentados. Como a Tabela 5 abaixo demonstra, o PROAGRI concebeu recursos como parte do financiamento para

[35] Eurocis (2010), Auditoria de Desempenho ao Sector Agrário, p. 20, KPMG tradução.

[36] Comprehensive Africa Agriculture Development Programme, em parceria com o NEPAD.

o sector, que saiu de um pico de 64% em 2005 para um mínimo de 32% em 2009. Enquanto alguns saíram do Fundo Comum mas continuaram a apoiar o sector, houve um declínio no financiamento ao sector que resultou no incremento do financiamento interno do GdM.

Tabela 5 - Financiamento de Sector Agrícola 1999-2009,M USD (dados não oficiais)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007		2008		2009
								Orçamento	Real	Orçamento	Real	Orçamento	Real	Orçamento
Orçamento do Estado	25	37	44	44	47	51	56	60	50	84	49	114	80	113
- Recursos Internos	15	18	15	15	16	24	20	17	15	26	18	45	32	70
- Fundo Comum – PROAGRI	10	19	30	29	31	27	36	43	35	57	31	70	48	43
Doações não orçamentadas	16	11	12	7	0	0	0	22	0	9	0	10	0	19
Receita Orçamental	0	0	0	0	0	0	0	5	11	0	0	0	0	0
TOTAL	41	48	56	52	47	51	56	87	61	93	49	124	80	132
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Orçamento do Estado	61	77	79	86	100	100	100	69	82	90	100	92	100	85
- Recursoas Internos	37	38	26	29	35	47	36	20	25	28	36	36	40	53
- Fundo Comum PROAGRI	24	39	53	57	65	53	64	49	57	62	64	56	60	32
Doações externas não orçamentadas	39	23	21	14	0	0	0	26	0	10	0	8	0	15
REceita Orçamental	0	0	0	0	0	0	0	5	18	0	0	0	0	0
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Grupo de Parceiros do PROAGRI

Efeitos na relação da ajuda

Apropriação dos Países sobre o desenvolvimento

Governo continua a ser um líder central na coordenação da ajuda no sector agrícola no âmbito do PROAGRI II (Quadro 4). A nova iniciativa unilateral da política intervencionista parece ter tornado o Governo mais defensivo sobre o controlo e consulta com as partes interessadas. De acordo com os Parceiros de Desenvolvimento, a coordenação é composta por poucos funcionários MINAG e sua participação é bastante limitada. Isto talvez explica, porque foram expressas preocupações de que os grupos de trabalho são " fóruns de conversa" que não informam o trabalho do MINAG.

Caixa4: Fóruns de coordenação no sector da Agricultura (Memorando de Entendimento 2007)

Reunião de Revisão Conjunta (2º trimestre de cada ano) ï O MINAG apresenta aos Parceiros de Desenvolvimento o relatório de execução do ano anterior e também o *draft* dos próximos Planos Anuais de Trabalho e Orçamento. Parceiros de Desenvolvimento de revelam os seus compromissos previstos para o ano seguinte.

Reunião de Revisão do Meio do Ano (3º trimestre de cada ano) ï Os Parceiros de Desenvolvimento de confirmam os seus compromissos para o ano seguinte.

Fórum de Concertação (a cada 3 meses) ï Presidido pelo Ministro da Agricultura. É o principal fórum de diálogo sobre a política e a direcção estratégica para o PROAGRI II. Neste fórum participam altos funcionários do MINAG, MPD e MF, bem como representantes dos Parceiros de Desenvolvimento

Grupo de Trabalho do PROAGRI (a cada mês) ï o grupo de trabalho PROAGRI concentram-se em questões específicas que o sector enfrenta e propõem soluções operacionais. O grupo é liderado e coordenado pelo coordenador do PROAGRI, que é também um funcionário do MINAG. Existem dois subgrupos do PROAGRI (gestão financeira e extensão).

Parece que o fundo comum está se tornando cada vez menos importante nas políticas e práticas agrárias dos Parceiros de Desenvolvimento em Moçambique[37]. Enquanto em geral os financiamentos aumentaram desde 2005, a proporção de fundos para o sector, que são canalizados através do Fundo Comum não tem registado uma ligeira descida. Dois grandes Parceiros de Desenvolvimento (USAID e Banco Mundial) saíram do Fundo Comum, embora outros tenham-se juntado (Áustria, Finlândia, Itália). O PROAGRI II ainda não teve seu plano estratégico aprovado. Os Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais parecem estar cada vez mais envolvidos no sector e fornecerem o seu apoio fora do Fundo Comum. Os Parceiros de Desenvolvimento entendem que o número de projectos agrícolas, geridos fora do PROAGRI II (e muitas vezes fora das estruturas do MINAG) está em ascensão.

Há também problemas com a previsibilidade do financiamento para o sector, com uma recente Auditoria de Desempenho[38], conclui-se que os fundos do PROAGRI normalmente não se encontram disponíveis durante o período em que são mais necessários (Janeiro - Abril), e que há atrasos significativos na recepção do financiamento externo para o sector. Alguns grandes projectos foram incluídos no orçamento para 2009, mas depois não foram executados e, por outro lado, uma grande quantidade de fundos de investimento (79.762.952 Mtn, mais de 2 milhões de USD) foram executados, fora do orçamento. De acordo com um doador, o trabalho com o ministério é contínuo para encontrar-se um modelo mais adequado e funcional para o financiamento do sector daqui para frente.

Construção de parcerias mais abrangentes e eficazes para o desenvolvimento

Embora a fragmentação da ajuda em termos de proporção de fundos para o fundo comum parece ter sido aumentada, muitas vezes os Parceiros de Desenvolvimento continuam membros do grupo de trabalho do PROAGRI, mesmo depois de sair do fundo comum. Isso ainda garante um certo nível de coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento activos no sector.

Tal como acontece no Sector da Saúde, não há nenhuma orientação clara do Governo sobre a real divisão do trabalho no sector com os Parceiros de Desenvolvimento concentrados nos grupos de trabalho que se lhes apresentam vantagens comparativas ou lhes interessem. Dentro de cada grupo, a participação dos Parceiros de Desenvolvimento é limitada a três ou quatro representantes. Agências bilaterais estão mais presentes nos grupos de planeamento e gestão financeira, enquanto as organizações especializadas, como a FAO tendem a participar em grupos técnicos de trabalho.

Dentro do Fundo Comum, o alinhamento do plano dos Parceiros de Desenvolvimento e os ciclos orçamentais com o GdM tem vindo a aumentar a previsibilidade dos desembolsos, no entanto, como vimos, a percentagem dos fundos canalizados através do Fundo tem diminuído substancialmente. Enquanto compromissos tendem a ser planeado para um ano de antecedência, compromissos plurianuais são raros, dada a ausência de uma estratégia para o sector. Algumas excepções notáveis foram os créditos do (Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura (IFAD) e do Programa Finlandês de Silvicultura. Os programas globais como o

[37] Vide Cabral, L. & Muendane, C. (2007). "Formulação e Implementação de abordagem sectorial na Agricultura e Desenvolvimento Rural: O Programa Nacional do Desenvolvimento Agrário (PROAGRI) - Moçambique". Plataforma Mundial dos Doadores para o Desenvolvimento Rural.

[38] Eurocis (2010) ñAuditoria de Desempenho do Sector Agrárioò p. 21.

Millenium Challenge Account, a Aliança para uma Revolução Verde na África e o Desenvolvimento de um Programa Global para a Agricultura em África, pelo contrário, mantêm os seus procedimentos paralelos.

O relatório baseado em resultados é fundamental para o PROAGRI II. Em 2007, os três indicadores agrícolas presentes no OE e QAD foram utilizados para avaliar o desempenho do sector. No entanto, em resposta às solicitações da comunidade dos Parceiros de Desenvolvimento mais 23 indicadores, derivados do sistema de M&A do Governo, foram incluídos, para regular as avaliações de desempenho dentro do sector, mas estes parecem ter tido pouca aceitação dentro do ministério, o que resultou em um elo mais fraco de ambas as actividades do MINAG e a estratégia do sector. Como resultado, alguns observadores afirmam que medir o desempenho não é visto como uma prioridade para o Ministério, e estes indicadores não são monitorados dentro dos planos anuais de actividades nem servirá de base para organizar as responsabilidades[39]. Essencialmente, os indicadores do PROAGRI não estão alinhados com o sistema de M&A do Governo. O Ministério está preocupado com resultados mensuráveis, porque os desembolsos dos Parceiros de Desenvolvimento são em função dos progressos positivos alcançados nesses indicadores.

Obtenção e Responsabilização pelos resultados do desenvolvimento

Metas acordadas com os Parceiros de Desenvolvimento, como parte do processo de M&A do PROAGRI II parecem ter pouca ligação com a estratégia do sector, em parte porque, como descrito, esta estratégia em si não é clara. Um entrevistado sugeriu que era necessário acordar metas para manter fundos que fluem, mas que estas seriam um pouco de alternância de actividades reais.

Há também sérias preocupações sobre a recolha de dados e a sua qualidade. Informações sobre o fluxo de ajuda estão disponíveis na base de dados online ODAMOZ, mas há inquietações sobre a qualidade da informação.

A gestão financeira do PROAGRI II é regularmente auditada por ano pelo Tribunal Administrativo de Moçambique.

Resultados de desenvolvimento

Um dos desafios da avaliação de resultados de desenvolvimentoresultados de desenvolvimento foi a falta de uma estratégia clara e abrangente do sector, em vez de uma série de iniciativas como a Revolução Verde, a estratégia de produção de alimentos e, as metas estabelecidas com os Parceiros de Desenvolvimento não se baseiam em uma estratégia abrangente do sector. A divisão do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural em suas partes constituintes também reflecte um debate mais amplo dentro do Governo com relação ao papel da agricultura.

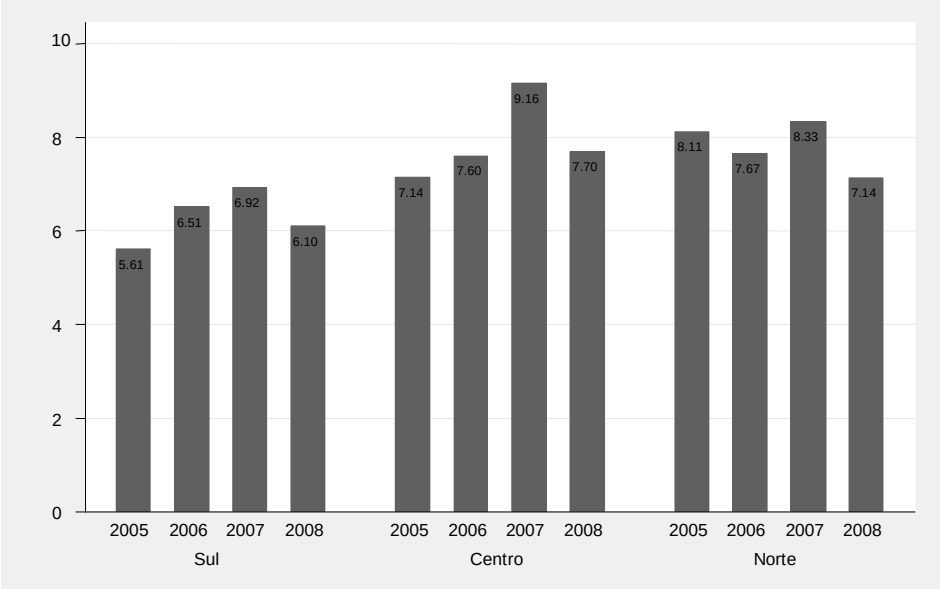
Três dos cinco indicadores agricultura na matriz do PARPA II foram alcançados. Houve um aumento do investimento no sector desde 2007, a execução de PAPA aumentou o alcance e a disponibilidade dos serviços prestados pelo Governo, e uma melhor comunicação entre as estruturas centrais e provinciais do Governo têm melhorado o tempo para responder a as necessidades dos agricultores.

No entanto, os resultados no sector agrícola continuam desanimadores[40]. A segurança alimentar permaneceu precária durante a vigência da DP. Gráfico 3 mostra o número médio de meses que cada família reporta para ter o fornecimento adequado de alimentos da sua própria produção. Com excepção de 2007, em média, as famílias moçambicanas tinham menos de 8 meses de fornecimento adequado de alimentos. O problema é particularmente grave nas províncias do sul.

[39] Vide Cabral, L. (2009a). "Apoio Orçamental ao Sector na Prática: Estudo de Caso do Sector da Agricultura em Moçambique". Instituto de Desenvolvimento Ultramarino.
[40] Vide Kelly (2009), Avaliação do PARPA II e Pesquisas Agrícolas Nacionais para obter detalhes sobre as estatísticas apresentadas nesta secção.

Os rendimentos rurais, em média, também mostram poucos sinais de aumento[41], os diferentes padrões de chuva na região podem estar aumentando a desigualdade de renda. Esta situação é ainda agravada pelo facto de poucos agricultores moçambicanos terem acesso aos sistemas de irrigação, cerca de 5%. Utilização de novas tecnologias e o acesso aos insumos agrícolas continua a ser baixa. A implementação da estratégia tem sido limitada devido à falta de recursos humanos qualificados, a dependência financeira externa, atrasos no desembolso de fundos e falta de coordenação.

Graph 3: Média dos meses com oferta adequada resultante da própria produção



Source: Kelly, 2009

3.3.3 Será que a implementação do PD ajudou os países a priorizar melhorar as necessidades das pessoas mais pobres, incluindo mulheres e meninas, e reduzir a exclusão social? (3b)

O pressuposto implícito da DP é que uma abordagem abrangente à apropriação podem assegurar que diversos interesses na sociedade tornem-se visíveis de tal maneira que reduz a exclusão social[42]. Certamente, esta foi a lógica que regeu ambas políticas do sector da saúde e da agricultura. Por exemplo, tanto PARPA I e, especialmente, o PARPA II salientam as necessidades de saúde dos pobres, especialmente mulheres e crianças pobres. O acesso a cuidados primários de saúde para os pobres foi feita a prioridade número um da estratégia do sector da saúde pelo GdM. Atenção foi dada sobre a população vulnerável com uma ou mais das seguintes doenças: a malária, tuberculose, lepra, HIV/SIDA, parasitoses, cólera, disenteria, meningite. Uma estratégia abrangente para a inclusão de género também foi desenvolvida durante o período[43] do PARPA II. Da mesma forma, o PARPA I e II reconheceram a importância da agricultura para a redução da pobreza, particularmente nas zonas rurais. O PARPA II priorizou maior escala de desenvolvimento agrícola para aumentar a renda rural, como a agricultura de pequena escala é geralmente associada a níveis mais elevados de pobreza

[41] Inquérito aos agregados familiares e 3 º Encontro Nacional de Avaliação da Pobreza

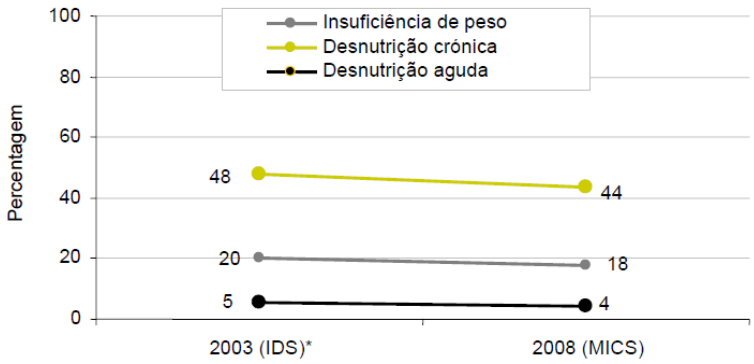
[42] Stern, ED, Altinger, L., Feinstein, O., Marahon, M. Schultz, N.-S., Steen & Nielsen, N. 2008. Temático Estudo sobre a Declaração de Paris, a Eficácia da Ajuda Externa e Eficácia do Desenvolvimento. COPENHAGEN: Ministério dos Negócios Estrangeiros, na Dinamarca. p. 24

[43] Parágrafo 352 declarou que "género também receberá particular atenção , não só no que respeita a promoção dos direitos das mulheres no sector dos cuidados de saúde, mas também no que diz respeito às intervenções específicas que são necessárias para eliminar as barreiras existentes e promover a equidade de género no acesso aos serviços. "

e vulnerabilidade. No entanto, 99% da produção agrícola em Moçambique são de pequenas apropriaçãos, onde a agricultura de subsistência continua a ser praticada[44].

Uma forma de avaliar se a política agrícola e de saúde beneficia os mais pobres e mais vulneráveis é ver o que está acontecendo com relação à desnutrição crónica. Isso é relevante do ponto de vista da segurança alimentar e da perspectiva de um rendimento dos agricultores. Além disso, a desnutrição é, por natureza, intrinsecamente associado à saúde das camadas mais pobres e mais vulneráveis da população. Desnutrição crónica mostrou uma redução de 48% em 2003 para 44% em 2008 (vide gráfico 4 abaixo). Apesar de uma melhoria, os altos valores ainda são chocantes.

Gráfico 4 - Estado nutricional de crianças menores de cinco anos



** Os data do IDS 2003 foram recalculados baseado na população padrão da OMS do ano 2006.*

A inclusão dos excluídos através da DP tem sido na melhor das hipóteses limitada. É um instrumento nacional macro e não foi realmente desenvolvido para focar em grupos específicos. O máximo que se pode dizer é que na medida em que o Governo concebeu e implementou políticas que beneficiaram os grupos mais vulneráveis e excluídos, a DP pode ter contribuído fazendo com que essas políticas fossem mais eficazes.

Foi certamente um nível muito elevado de investimento nos sectores sociais, e isso tem sido sustentado através de resultados positivos, pelo menos em termos de acesso a saúde e educação. No entanto, é provável que isso teria acontecido sem a DP, e as variações regionais sugerem que existam fortes líderes dos resultados do desenvolvimento nestas áreas.

É possível que a reputação internacional de Moçambique como um "*donor darling*", na vanguarda da eficácia da ajuda externa, e com avanços positivos na GFP, possam ter contribuído marginalmente para um financiamento extra, com Parceiros de Desenvolvimento interessados em apoiar exemplos que funcionam sobre a coordenação sectorial, talvez com um interesse extra pós DP. Há razões para acreditar que a DP legitimou o GdM de maneiras que façam com que os Parceiros de Desenvolvimento se sintam mais confortáveis em relação a doação[45]. Este é um grande argumento quantitativo de suporte da DP, em vez de uma mudança qualitativa apoiando a capacidade da Declaração de tornar a ajuda mais eficaz, por si só, ou para produzir resultados para as populações vulneráveis.

[44] Avaliação do PARPA II, Estudo da Agricultura
[45] Stern et. al p. 27

3.3.4 A implementação da DP levou a um aumento sustentável nas capacidades institucionais e de capital social a todos os níveis para responder aos desafios de desenvolvimento? Porque, como e onde, e quais são os efeitos? (3c)

A contribuição da DP às capacidades institucionais, definido como a capacidade das pessoas, organizações e sociedade gerirem seus negócios com sucesso e capital social, definido como a rede de resolução de problemas na sociedade[46] é melhor entendida à luz da compreensão da dinâmica sectorial apresentada na secção 3.3.1. Houve tantos esforços directos para reforçar as capacidades institucionais e capital social através da assistência técnica explícita e iniciativas de capacitação e os efeitos *indirectos* resultantes de iniciativas desenvolvidas em nome e no espírito da DP.

Efeitos directos da capacitação institucional

O mais óbvio foi o esforço directo para reforçar a capacidade institucional dos sectores da agricultura. Grandes investimentos em capacitação institucional melhoraram as competências do MINAG em áreas como a política e elaboração de legislação, no entanto, estas parecem não ter tido um grande impacto. Os esforços para simplificar os procedimentos de alocação de terras também foram bem sucedidos[47]. Além disso, os avanços foram feitos no sistema de gestão financeira que regem o sector. No entanto, desde a mudança na política em 2005, foram sensivelmente reduzidos os investimentos em capacitação, com vista a concentrar-se directamente sobre os resultados do desenvolvimento.

Efeitos indirectos da capacitação institucional

De acordo com uma análise, houve uma gradual erosão da responsabilidade para com os cidadãos-beneficiários, o que enfraqueceu a criação de instituições para o desenvolvimento democrático em Moçambique[48]. Os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo dominam espaços políticos, de tal forma que impede reforço indirecto das capacidades institucionais entre as OSC e o Parlamento. Por outro lado, a voz colectiva dos PAPs relativa a ñgreve dos Parceiros de Desenvolvimentoò, promoveram indirectamente o pluralismo político no sistema partidário[49]. O QAD incentiva uma maior atenção e responsabilidade para o Governo e as instituições doadoras que podem também, indirectamente, gerar consequências para a capacidade de ambos. O MPD também criou uma equipe de coordenação da ajuda, composta em grande parte por moçambicanos, com uma Assistência Técnica (AT). Esta equipa tem agora cinco funcionários dedicados, em oposição a um membro do pessoal permanente e uma AT em 2005, porém este número ainda é inferior ao de outros países com ambientes de ajuda igualmente complexos, como por exemplo, Ruanda e Tanzânia[50].

Ao nível sectorial, o alinhamento de uma grande parte dos Parceiros de Desenvolvimento com sistemas e procedimentos nacionais também levou a uma melhoria substancial na capacitação do MISAU para lidar com grandes somas de recursos de uma forma mais transparente. Na agricultura, a falta de uma estratégia para o sector (uma está prestes a ser aprovada) e a mudança de ênfase entre o PROAGRI I e PROAGRI II deixou o MINAG com menos apoio directo ou indirecto para a capacitação institucional.

Efeitos directos do capital social

[46] Definições retirada da Fase 2 da Matriz de Avaliação.
[47] Cabral et al. (2007)
[48] De Renzio, P., & Hanlon, J. 2007. Soberania contestada em Moçambique: Os dilemas de dependência da ajuda externa. Oxford: Global Economic Governance Proramme.p. 9
[49] Astil-Brown, J., & Weimer, M. 2010. Mozambique Balancing Development, Politics and Security. London: Chatham House. p. 21
[50] Ennis (2008), "Melhoria da Eficácia da Ajuda Externa em Moçambique - Avaliação da necessidade de maior capacidade do Ministério da Planificação e Desenvolvimento, e para Melhorias no" Quadro Macro "de Coordenação da Ajuda"

Tentativas directas para reforçar as redes de resolução de problemas estão em evidência, tanto entre os Parceiros de Desenvolvimento, através da GdM e em todo o sistema de ajuda. Embora os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo tem se sujeitado a avaliação, os críticos argumentam que o desempenho do Governo é colocar sob controlo o desempenho dos Parceiros de Desenvolvimento, de forma a reduzir o capital social. E, apesar das irregularidades na robustez da liderança dos grupos de trabalho sectoriais por parte do Governo, em média, esses fóruns são vistos como redes de trabalho úteis. Uma limitação notável foi o progresso limitado na promoção de uma rede pan-Governo de resolução de problemas, para questões de política de ajuda em geral. A responsabilidade pela ajuda continuará a ser múltipla e transversal do MPD, do MINEC e do MdF bem como sectores dos projectos e de diálogo sectorial. Houve um esforço limitado para fortalecer directamente o capital social das OSC, o Parlamento e o Governo local no âmbito dos processos de ajuda. O Sector da Saúde tem conseguido promover uma rede forte dentro do Fundo Comum, com avaliações periódicas do progresso estabelecendo uma base para discussão.

Efeitos indirectos do capital social

Embora originalmente um fórum de coordenação, o G-19 tornou-se uma rede robusta para lidar com as preocupações relacionadas com a ajuda, apesar das clivagens que distinguem os Parceiros de Desenvolvimento que partilham da mesma opinião daqueles que procuram apenas um lugar à mesa[51]. A política de aprendizagem e influência é agora alguns dos principais atributos deste fórum. No entanto, como o G-19 tem vindo a ganhar influência política nos rumos que antagonizam o GdM, assim também é o caso de que o capital social que deteriorou as relações entre Governo e Parceiros de Desenvolvimento.

3.3.5 Como e por que a mistura de modalidades de ajuda (incluindo o apoio ao orçamento geral ou sectorial) evoluiu e quais foram os resultados desse desenvolvimento? (3d)

Como visto no capítulo 3, tem havido um aumento geral desde o final dos anos 1990 em ajuda do tipo DP de ajuda, embora os projectos ainda representem uma maior parte da ajuda que país tem recebido.

Durante o mesmo período, os resultados do desenvolvimento foram mistos, mas na evolução geral têm sido feitos em todas as áreas. Uma proporção maior do financiamento e os melhores resultados foram observados nos sectores sociais, onde há uma visão clara e largamente consensual sobre a forma de alcançar resultados de desenvolvimento, do que nas áreas económicas, em especial na agricultura, onde o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento têm percepções um tanto quanto diferente dos seus papeis, e a estratégia de desenvolvimento para o sector.

O Sector da Saúde tem recebido mais recursos quer externos como internos do que o Sector da Agricultura, o mesmo parece verificar-se em relação ao Fundo Comum. Isto implica que os Parceiros de Desenvolvimento comprometeram-se com os princípios da DP não vão liderar e apoiar a apropriação governamental de políticas impopulares como o desenvolvimento da agricultura liderado pelo Estado.

A ligação para resultados de desenvolvimento é em grande parte através das somas quantitativas que as abordagens comuns ao AGO podem ter sido capazes de atrair. Pode haver efeitos marginais de Parceiros de Desenvolvimento que preferirem investir em sectores e em países onde as estruturas e modalidades do tipo DP estão no lugar, especialmente porque estes tendem a incentivar o desenvolvimento mais transparente da GFP e os sistemas de M&A.

A mistura de modalidades tem sido fortemente ponderada para o apoio orçamental e de fundos comuns (através do G-19) em ambos os sectores, e os resultados têm sido geralmente positivos.

[51] Ibid.

No entanto, há crescentes pedidos para a utilização de um vasto leque de modalidades, incluindo projectos para dispersar o risco, melhorar a escolha e reduzir a dependência. Por exemplo, uma abordagem baseada em projectos é visto como a melhor forma de apoiar a participação do sector privado na agricultura[52]. No entanto, existem algumas preocupações que a mudança de modalidades de ajuda fora do apoio ao orçamento geral pode prejudicar a paz e a estabilidade em Moçambique, na medida em que a prestação de serviços públicos pode ser prejudicada em caso de mudanças no financiamento[53].

3.3.6 Conclusões Gerais

De modo geral, pouco pode-se dizer com algum grau de certeza sobre a ligação entre a DP e os resultados de desenvolvimento - há uma diferença demasiado grande entre o acordo de alto nível de um documento em Paris e a realidade confusa de implementar o desenvolvimento no terreno.

Como visto no capítulo anterior, a DP e iniciativas do tipo DP que é pré-datada da PD tiveram um grande impacto na forma como a ajuda é fornecida em Moçambique. Mas, sem qualquer medida de credibilidade para a "eficácia" de tal auxílio, pois não há nenhuma referência para avaliar a situação actual.

O AGO e fornecido em apoio ao Plano Estratégico de Redução da Pobreza (PERP) nacional e PARPA II. O objectivo final do PARPA II é de reduzir a pobreza no país. No entanto, os resultados que surgiram no final deste estudo e após a conclusão de todas estas entrevistas, sugerem uma tendência muito preocupante, na medida em que a pobreza medida na óptica do consumo não parece ter reduzido apesar dos cinco anos de políticas concertadas de redução da pobreza e da implementação do PARPA II. Este facto é verdade para a pobreza na óptica do consumo, embora melhorias tenham sido feitas em sectores sociais, reflectindo sem dúvida as iniciativas dos Parceiros de Desenvolvimento, bem como as políticas governamentais.

Os resultados no sector da Saúde em comparação com o sector da Agricultura sugerem que pode haver um diálogo entre o funcionamento Governo- Parceiros de Desenvolvimento e resultados de desenvolvimento. Os melhores resultados foram alcançados na área da saúde, que é geralmente considerado por ter uma abordagem ampla do funcionamento e liderança do Governo. Os resultados foram mais pobres em geral estão no sector da agricultura, que tem uma interacção menos positiva entre os Parceiros de Desenvolvimento e o Governo, e menos consensual sobre os objectivos e a estratégia do sector.

Com base na experiência da Saúde, parece que quando um sector tem uma visão clara e uma participação forte, e onde a visão coincide com a de Parceiros de Desenvolvimento, ou onde o diálogo é suficientemente forte para permitir o debate e a definição da estratégia mútua, os fundos fluem mais para os mecanismos do tipo DP. Por outro lado, com base na experiência da agricultura, um sector onde não tem uma visão tão clara, ou quando esta não coincidir com a dos Parceiros de Desenvolvimento, parece ter sido mais fragmentação e menos apoio para os mecanismos do tipo DP (exemplo, a redução do apoio ao Fundo Comum na Agricultura).

O impacto real da PD, ou da ajuda do tipo DP no resultados de desenvolvimento poderia ser visto através de dois canais principais - em primeiro lugar, poderia criar incentivos para o aumento dos recursos, através de Parceiros de Desenvolvimento que pretendam fornecer fundos para os países e sectores em que os mecanismos de coordenação estão funcionando e, por outro ela pode melhorar a eficácia da ajuda externa efectivamente recebida.

Contudo, um cgramde constrangimento é que pode ser que mesmo sem a DP, um sector com as características de uma forte apropriação e estratégia teria atraído mais fundos, e teria usado de forma mais eficaz.

---

[52] No entanto, a CE tentou destinar verbas para associações de agricultores, através do fundo comum do PROAGRI e falhou.
[53] Astill-Brown and Weimar p. 18

Parece lógico sugerir que a ajuda do tipo DP possa ter um efeito positivo sobre o resultados de desenvolvimento quando o contexto é favorável, e quando houver posse e liderança do Governo, sobretudo no estabelecimento de uma visão e liderança no processo de desenvolvimento. Talvez a apropriação seja um pré-requisito para a implementação bem sucedida da DP, ao invés de algo que pode ser criado por ela. A apropriação é um conceito político, e depende de muitos factores, desde a dependência de ajuda até a personalidade da pessoa que vai exercê-la. Uma crítica repetida da DP (que coincide com achados similares de Avaliação da Fase I) é o facto de que ela ignora aspectos da economia política na sua análise implícita, dando a impressão de que a ajuda eficaz é simplesmente sobre a obtenção de estruturas e mecanismos de direito.

3.4 Quadro de Conclusões

3.4.1 Qual foi ou tem sido a importância da Declaração de Paris e de que modo tem sido implementada para os desafios da eficácia ajuda.

A Declaração de Paris reflecte muitos dos desafios da eficácia da ajuda externa que já haviam sido reconhecidos em 2005 em Moçambique e estavam começando a ser atacados. Paris foi, portanto, relevante no aumento da dinâmica de abordar questões como a harmonização de abordagens, uso de sistemas do país, e acompanhamento de resultados, ainda legitimando-os e trazendo outros Parceiros de Desenvolvimento e recursos adicionais a bordo como sede tinha-se comprometido com os princípios globais. Desde então tem ajudado a manter a eficácia da ajuda externa no topo da agenda para o Governo e Parceiros de Desenvolvimento.

Informação de ajuda e transparência são fundamentais para a sua eficácia, as lacunas e sobreposições de sinalização, controlo do progresso de encontro as promessas, incentivando uma maior previsibilidade e responsabilização, e facilitar o aprendizado sobre no que se trabalha e no que se precisa trabalhar. Paris revelou-se pertinente a este assunto em Moçambique no sentido de incentivar o desenvolvimento do QAD e da base de dados ajuda on-line ODAMoz, os quais têm ajudado a melhorar a informação e a transparência. No entanto há ainda trabalho a fazer para utilizar plenamente a informação gerada na tomada de decisões políticas e alocação de recursos.

DP também foi relevante para a pressão inversa que permitiu que os representantes dos Parceiros de Desenvolvimento a exercessem. Em contraste com outros países onde a sede dos Parceiros de Desenvolvimento geralmente impulsiona os escritórios do seu país a implementar a Declaração, muitos casos são evidentes em Moçambique dos escritórios nacionais não usam a Declaração a impulsionar a sua sede para facilitar o seu trabalho na implementação da eficácia da ajuda externa medidas no terreno.

No entanto DP também pode ter exacerbado mais do que abordou alguns dos desafios da eficácia da ajuda externa da maneira que foi implementado no país. Tem aumentado a pressão para o trabalho conjunto que se manifestou como uma estrutura de coordenação cada vez mais burocrática e envaidecida que tem cobrado custos de transacção muito importantes em ambos Parceiros de Desenvolvimento e Governo, ao mesmo tempo que tornam-se consumidos pelo processo interno ao invés de centrarem-se nos resultados externos. Isso tem desencorajado alguns Parceiros de Desenvolvimento de participar em mecanismos de coordenação.

DP é frequentemente citado como o condutor para aumentar o apoio orçamental em Moçambique nos últimos cinco anos. No entanto, até que ponto este caso é discutível, pois não parece ter sido uma clara convergência para esta modalidade de ajuda antes da Declaração de Paris. Embora esta modalidade foi inicialmente vista como representante da eficácia da ajuda externa em sua forma mais pura, as experiências recentes de suas desvantagens levaram isso em questão. O crescente cepticismo sobre o apoio orçamental tem levado aos Parceiros de Desenvolvimento a considerar voltar atrasos nos projectos, e o Governo parece procurar cada vez mais os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais para financiamento. O Governo

refere explicitamente que a modalidade em si é menos importante que a adesão aos princípios básicos da DP.

A Implementação da DP no país também tem visto um forte viés para a coordenação em torno do apoio orçamental e as abordagens baseadas em programas em detrimento de iniciativas bilaterais (que constituem a maioria dos auxílios), onde a coordenação ficou muito fraca. Grande parte dos indicadores da DP foram atingidos pelas modalidades de mudanças, o que sugere que outras melhorias, num contexto em que parece que não haverá grandes aumentos no AGO e os programas de apoio ao sector no futuro, terão de vir da melhoraria na eficácia dos projectos.

DP pode de facto, ter se tornado demasiado relevante para os desafios da eficácia da ajuda externa que tem vindo a ser visto como sinónimo do assunto. A crítica da Declaração e do cansaço com a sua implementação foram, portanto, sentidos como a fadiga com a eficácia da ajuda externa, em geral, e serviu para diminuir o suporte para o assunto como um todo.

3.4.2 Em que medida cada um dos cinco princípios da Declaração de Paris foi observado e aplicado, e as prioridades da Agenda de Acra reflectem? Por quê? Houve conflitos ou trade-offs entre elas? (4ii)

Muito disto tem sido respondido nas secções anteriores, então vamos apenas abordar alguns aspectos relevantes.

Apropriação: enquanto os Parceiros de Desenvolvimento seguem a estratégia de desenvolvimento nacional em teoria, a sua natureza ampla e o facto de que o Governo pode ser tentado a moldar o que sabem os Parceiros de Desenvolvimento de fundos, pôr em causa o montante real da apropriação que tem sido alcançado na prática. Os Parceiros de Desenvolvimento costumam ter definições bastante estreitas sobre o que as políticas de direito são e para ser completamente vocal sobre os seus pontos de vista. O apoio orçamental foi, portanto, uma espada de dois gumes, fornecendo ao Governo recursos adicionais para implementar as suas políticas, mas ao mesmo tempo sendo usados pelos Parceiros de Desenvolvimento para pedir uma influência crescente sobre estas políticas. O Governo não orientou os Parceiros de Desenvolvimento sobre onde trabalhar, mas esta é, em certa medida uma decisão consciente e racional, a fim de minimizar riscos e maximizar recursos, como se reflecte na relativamente fraca Ajuda Política e, portanto, poderia ser caracterizada como apropriação por outra rota. Em termos da definição mais ampla de apropriação consagrada na AAA, a ênfase dos Parceiros de Desenvolvimento sobre a boa governação e o apoio ao Parlamento e as OSCs poderia ser visto como reforço, mas ainda há um longo caminho a percorrer antes que uma situação de apropriação verdadeira no país poderá ser estabelecida.

Harmonização: uma ampla estrutura de coordenação tem o objectivo de harmonizar os Parceiros de Desenvolvimento e os levar a uma série de abordagens sectoriais, programas conjuntos, parcerias em silêncio e, claro, aumentar os níveis de apoio orçamental. O Governo informa que os Parceiros de Desenvolvimento estão muito mais harmonizados do que há dez anos. No entanto, a administração pesada da estrutura de coordenação diluiu parte dos ganhos que têm sido feitos nesta área e, em qualquer caso, a maior parte da ajuda ainda é entregue bilateralmente. A divisão de iniciativas de trabalho ainda tem que dar frutos. Além disso, o apoio do Governo para a harmonização é limitado, pois prefere uma diversidade de abordagens a fim de diminuir o risco e evitar ter que lidar com um grupo de Parceiros de Desenvolvimento unificado. Isto sugere que a apropriação pode estar em desacordo com a harmonização.

Alinhamento: a utilização de sistemas do Governo aumentou e os Parceiros de Desenvolvimento têm prestado um apoio substancial para fortalecê-los. O uso de sistemas públicos de gestão financeira tem aumentado constantemente. No entanto, vários dos principais Parceiros de Desenvolvimento continuam a ser incapazes ou relutantes em usar os sistemas do

Governo, citando preocupações tanto sobre sua qualidade ou suas próprias restrições processuais. As abordagens sectoriais teem visto os Parceiros de Desenvolvimento alinhando com a política do Governo em diversas áreas e a maioria dos Parceiros de Desenvolvimento do estado utilizam planos nacionais para orientar os programas do país. A utilização do apoio orçamental tem aumentado nos últimos cinco anos, embora alinhados com os sistemas de Governo, a implicação desta apropriação deve ser tratada com cautela, como mencionado acima.

Gestão de Resultados: uma estratégia baseada em resultados nacionais é regularmente medida e avaliado o desempenho em ambos os lados Governo e Parceiros de Desenvolvimento. Entretanto, a utilização insuficiente é actualmente feita dos resultados para informar a tomada de decisões e políticas, como é evidenciado pela concepção da estratégia de desenvolvimento mais recente em grande parte antes do lançamento do último IOF o que poderia ter servido para dar-lhe forma.

Responsabilização Mútua: o QAD fornece um quadro detalhado de responsabilidade mútua. Embora avaliações periódicas de progressos são feitas em ambos os lados, a relação é assimétrica, com os Parceiros de Desenvolvimento chamados a prestar contas muito menos por não cumprir os compromissos do Governo, além de não estarem sujeitos a qualquer tipo de sanções quando são encontrados com falhas. Isso reflecte o descaso na DP sobre os aspectos políticos da ajuda e à questão da "retórica sobre parcerias iguais não estando reflectidas na realidade dos escritórios dos seus paísesò em acções no terreno. Ele também reflecte, no entanto, a falta de vontade e da capacidade do Governo de utilizar os instrumentos que têm sido desenvolvidas, e as preocupações com a adequação da exploração dos Parceiros de Desenvolvimento para a conta.

Em termos de prioridades adicionais empenhadas na AAA, o progresso tem sido irregular. Na divisão do trabalho, um processo já começou, mas ainda está para realizar uma mudança prática e a falta de liderança do Governo continua a ser um problema. A importância atribuída ao auxílio de sistemas de informação de gestão da AAA é reflectida em Moçambique com a base de dados ODAMoz online que até agora não entregou todos os benefícios esperados, mas que está sujeita ao aperfeiçoamento contínuo. A necessidade de conseguir os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais e iniciativas globais integradas em estruturas eficácia da ajuda externa é reconhecido, mas ainda não foi suficientemente discutida e exigirá a reforma da arquitectura da ajuda actual, que é focada em Parceiros de Desenvolvimento tradicionais de apoio orçamental e da ajuda do programa, e isso pode enfrentar a resistência a partir da ideia de associar o Parlamento e as OSC para alcançar verdadeira parceria está ganhando força, embora o movimento é a partir de uma base baixa e é provável que dependem de determinados indivíduos, tendo a agenda. O compromisso com a capacitação baseada na procura precisa de atenção uma vez que o Governo ainda precisa de fornecer um programa claro para os Parceiros de Desenvolvimento ao qual eles dever-se-ão alinhar.

3.4.3 O que a Declaração de Paris alcançou para a eficácia da ajuda externa e para os resultados de desenvolvimento? O quão significante são as contribuições? Quão sustentável? Há evidências de melhores formas de tornar a ajuda mais eficaz e contribuir mais para os resultados de desenvolvimento? (4iii)

Em termos de eficácia da ajuda externa, certamente existem exemplos de resultados positivos em Moçambique, no entanto a atribuição directa da DP não é possível dado que o papel da Declaração era aumentar a energia que já estava presente. Realizações incluem aumento dos níveis de apoio orçamental e do uso de abordagens baseadas em programas, melhorando os sistemas do Governo e da utilização dos Parceiros de Desenvolvimento, uma melhor coordenação entre os Parceiros de Desenvolvimento através de grupos de trabalho sectoriais e de outras instâncias, e melhorias na previsibilidade e transparência. Estas são todas

significativas. No entanto, enquanto a cultura geral de coordenação e alinhamento parece sustentável, parece improvável que a busca da eficácia da ajuda externa pode continuar na sua forma actual. Os custos de transação do presente QAD e do G19 e da natureza exclusiva de ambos, juntamente com a desilusão dos Parceiros de Desenvolvimento e do Governo em matéria de apoio orçamental e as quantidades crescentes de ajudas recebidas a partir de fontes não tradicionais, demonstram que as principais mudanças são necessárias na forma como a eficácia da ajuda externa é exercida no país.

Em termos de resultados de desenvolvimento, a atribuição da DP é muito problemática. Ajuda que é mais eficaz (utilizando a definição de Paris de apropriação e alinhadas) não pode por si só apresentar resultados de desenvolvimento, ao contrário pode ser definido como tendo o potencial para apoiar a prestação de tais resultados de um Governo eficaz, que traduz as boas políticas em apresentação de serviços eficazes. Além disso, mesmo quando ele faz isso, ele vai levar uma quantidade significativa de tempo para fazê-lo. Portanto, não é vista como um nexo de causalidade entre a implementação da DP em Moçambique e os resultados de desenvolvimento. Onde os progressos são evidentes e os Parceiros de Desenvolvimento têm apoiado as políticas de Governo que ajudam a alcançar em apropriação, de forma harmonizada e alinhada, que alguns créditos podem ser tomados para a eficácia da ajuda externa em conseguir a eficácia no desenvolvimento. No entanto, mesmo quando os Parceiros de Desenvolvimento estão a prestar apoio orçamental para um orçamento que é utilizado para financiar iniciativas de desenvolvimento bem sucedidas, a questão de saber se este tem deslocado os recursos nacionais e/ou reduzir a pressão sobre o Governo para resolver problemas de mobilização de recursos internos permanecerá aberta.

Os dados iniciais da pesquisa nacional que têm sido divulgados sugere que a pobreza não diminuiu nos últimos cinco anos, com algumas províncias se saindo muito melhor do que outras. Como a implementação da DP é geralmente uma actividade nacional, existem obviamente grandes condutores da pobreza no trabalho. O inquérito domiciliar sugere ganhos em muitas áreas de Saúde e Educação, que correspondem em grande foco aos sectores sociais para os Parceiros de Desenvolvimento e Governo nos últimos anos.

Certamente há evidências de alternativas ou melhores formas para tornar a ajuda mais eficaz e portanto, dar-lhe o potencial para contribuir melhor para resultados de desenvolvimento. Estes incluem:

- Maior foco no desenvolvimento de uma estratégia clara de desenvolvimento nacional (em oposição a um conjunto de estratégias do sector) e políticas na base de boa evidência, e assegurar a capacidade do Governo e do desejo de desenvolver estas, como nenhuma quantia de apropriação, alinhamento ou harmonização vai entregar os resultados do desenvolvimento, sem boas políticas.
- Priorização da assistência ao Governo na mobilização de recursos internos.
- Compreender que os debates sobre a eficácia da ajuda externa e os princípios da DP são implementados em um contexto político, e que tem implicações políticas. As escolhas da modalidade de ajuda, o exercício da apropriação, a escolha de se usar sistemas de Governo, a aplicação da responsabilidade mútua são questões altamente sensíveis sujeitas a economia política do contexto em que são implementadas.
- Priorização da capacitação de institucional do Governo para desenvolver políticas de boa qualidade com credibilidade, estratégias de M&E e fontes de dados para verificação.
- Menor foco sobre o apoio orçamental como uma panaceia, em reconhecimento do facto de que não existe uma abordagem correcta e o que é necessário é um pouco de mistura de modalidades para dispersar o risco para ambos os lados.
- Maior foco em sistematicamente trazer projectos, não Parceiros de Desenvolvimento do AGO, fundos verticais e agências das NU no debate da eficácia da ajuda externa.

- Menos condições em matéria de ajuda, a fim de promover a apropriação real, evitando em especial o aumento da bajulação em condições adicionais para além do QAD.
- Maior foco no que deu errado quando os compromissos e as metas não foram cumpridas ao invés de simplesmente fazer novos compromissos.
- Mais uma verdadeira responsabilização mútua com consequências para os Parceiros de Desenvolvimento por não cumprirem seus compromissos.
- Mais coerência entre as políticas dos Parceiros de Desenvolvimento e os respectivos procedimentos, e entre as suas sedes e as suas embaixadas.
- Reforma da administração do doador para reduzir a burocracia e reduzir o tempo necessário desde a planificação à execução.
- Menor rotatividade de funcionários dos Parceiros de Desenvolvimento a nível dos escritórios no país a fim de tornar os Parceiros de Desenvolvimento mais responsáveis pelos seus resultados e reduzir a repetição de erros e a incapacidade em tirar proveito das lições aprendidas. Em particular, o financiamento de alguma forma de capacidade técnica permanente para gerir as revisões para reduzir a carga de coordenação com o pessoal do Governo, e para fornecer a base técnica de qualidade para o diálogo com o Governo em questões específicas.

Uma série de sugestões mais estratégicas também são dadas em resposta à questão final desta secção que analisa as implicações dos resultados desta avaliação para a eficácia da ajuda externa no futuro.

3.4.4 Que efeitos tem a implementação da Declaração sobre os respectivos encargos de gestão da ajuda externa em queda no país parceiro e seus respectivos Parceiros de Desenvolvimento, em relação à alteração dos volumes e qualidade e parceria da ajuda em si? Serão estes efeitos transitórios ou de longo prazo? (4 iv)

As formas em que a DP e a eficácia da ajuda externa trabalham e têm sido implementadas em Moçambique parece ter causado um total aumento na gestão dos custos de transacção. Este foi especialmente o caso dos Parceiros de Desenvolvimento, muitos dos quais relatam que o pesado fardo das reuniões de coordenação, relatórios e administração excede em muito o custo do gerir projectos bilaterais.

Do lado do Governo, enquanto há relatos de diminuição dos custos de transacção, deixando de lidar com cada um dos Parceiros de Desenvolvimento individualmente, o peso excessivo do QAD é contudo reconhecido. Além disso, o nível de Governo em que os custos de transacção são suportados mudou, desde o sector do centro e do nível técnico ao nível político, como o aumento no apoio orçamental e abordagens sectoriais conduziu a uma crescente demanda para níveis de política de interacção por parte dos Parceiros de Desenvolvimento. Altos funcionários do Governo são, portanto, chamados a gastar uma quantidade crescente de seu tempo em reuniões com os Parceiros de Desenvolvimento.

Reforma da estrutura de coordenação é necessária para abordar essas questões, além da criação de um secretariado permanente para cuidar da administração e retirar esse fardo dos funcionários do Governo e dos funcionários dos Parceiros de Desenvolvimento. Isso também irá liberar recursos para uma análise mais aprofundada dos resultados e a sua integração no processo decisório. A necessidade desta reforma é urgente, pois os Parceiros de Desenvolvimento já estão falando em se afastar de abordagens harmonizadas devido aos pesados custos de transacção envolvidos, e um doador se recusou a participar do G19, devido à percepção dos altos custos de transacção.

O surgimento de iniciativas globais aumentou os custos ao nível do sector com as exigências da administração paralela e pesadas obrigações. Em contrapartida, o apoio prestado pelos Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais, e através da cooperação Sul-Sul é relatada pelo Governo e os próprios Parceiros de Desenvolvimento como tendo custos de gestão muito inferiores aos métodos mais tradicionais.

3.4.5 Qual tem sido o valor acrescentado da cooperação para o desenvolvimento do estilo da DP em relação à situação pré-DP, e visto ao lado de outros propulsionadores de desenvolvimento no país, outras fontes de financiamento do desenvolvimento e parceiros de cooperação de desenvolvimento para além dos até agora favoráveis a Declaração? (4v)

Moçambique, um país onde a eficácia da ajuda externa iniciou continuamente em 2005, actualmente influencia o conteúdo da Declaração de Paris, a mais-valia da DP tem sido essencialmente para legitimar ainda mais dinâmica e impulsionar o trabalho existente. Como mencionado acima, a cooperação para o desenvolvimento da Declaração de Paris-estilo implicou o aumento dos níveis de apoio ao orçamento e à utilização de abordagens baseadas em programas, melhorando os sistemas do Governo e o uso dos Parceiros de Desenvolvimento de então, aumentando a coordenação entre Parceiros de Desenvolvimento e melhorando a previsibilidade e transparência.

As políticas e mobilização de recursos do Governo é o principal determinante do desenvolvimento do país e a sua qualidade determina "a eficácia do desenvolvimento" proveniendo da ajuda prestada na forma descrita pela DP - ou seja, em consonância com as políticas do Governo e usando os sistemas do Governo. A ajuda continua a ser fundamental para a economia, proporcionando quase um quarto da renda nacional e metade do OE. O investimento estrangeiro tem sido também uma influência importante nos últimos cinco anos, com ingresso de recursos substanciais em áreas como energia hidráulica e extracção mineral, que são susceptíveis de aumentar substancialmente num futuro próximo. No entanto, subsistem preocupações sobre as perspectivas da criação de emprego limitadas que estes investimentos trazem.

As fontes alternativas de financiamento do desenvolvimento e os Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais estão se tornando cada vez mais proeminentes em Moçambique. Parceiros de Desenvolvimento não-tradicionais, como a China estão mostrando um interesse crescente na energia hídrica e nos sectores de extracção mineral, além da ajuda que eles proporcionam. O Governo crescentemente esta virando para essas fontes de financiamento (que muitas vezes são menos favoráveis) em função da falta de condições económicas e explícitas de governação aplicadas por essas entidades (em contraste com suas contra-partes tradicionais), e a redução dos custos de transacção que trazem em termos de administração e relatórios.

Embora os fundos globais, sem dúvida tem mais-valia em termos de montante de financiamento que trouxeram para o país, e a resposta rápida a questões específicas, tanto os Parceiros de Desenvolvimento como o Governo criticam a falta de harmonização e alinhamento e os pesados custos de transacção que o comportam. No entanto, a experiência do Fundo Global que participam no fundo comum na área da Saúde não foi positiva, e maneiras mais inovadoras precisam ser encontradas para aproveitar algumas das vantagens deste tipo de cooperação, assegurando maior enfoque nos princípios da DP.

A pressão está agora montada pelos Parceiros de Desenvolvimento tradicionais a nível da sede e para os PD não tradicionais e os fundos globais para operar de uma forma mais transparente e responsável a tomar em consideração os princípios da DP.

3.4.6 Quais são as principais mensagens para: a) as partes interessadas nacionais, e b) os países e agências doadoras? (4 vi)

Uma série de mensagens chave podem ser destiladas a partir desta avaliação para cada um desses grupos.

Para o Governo:

- Ser mais pró-activo na condução dos Parceiros de Desenvolvimento e especificar quem deve fazer o quê.
- Ser mais atrevido em chamar Parceiros de Desenvolvimento para prestarem contas e para cumprirem com os seus compromissos.
- Procurar activamente redefinir a arquitectura de ajuda a concentrar-se sobre todos os auxílios e usar as ferramentas disponíveis para gerir estrategicamente os Parceiros de Desenvolvimento.
- Investir na capacidade de coordenação da ajuda.
- Desenvolver a capacidade do Governo em toda a avaliação das necessidades, de tal forma que os Parceiros de Desenvolvimento possam responder com assistência técnica conduzida pela procura.

Para o Parlamento e as OSC's:

- Tornarem-se mais informados e mais pró-activos a fim de melhor controlar a eficácia da ajuda externa e chamar o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento a prestarem contas.
- Fazer uso das fontes de informação existentes e das estruturas existentes para o debate.

Para as agências e países dos Parceiros de Desenvolvimento*:*

- Atitude de partida nos compromissos em matéria de apropriação para permitir que Governo assuma realmente a liderança.
- Alinhar os procedimentos internos e os incentivos ao pessoal e avaliar o desempenho estreitamente com as políticas e os acordos sobre a eficácia da ajuda externa feitos ao nível central.
- Estarem preparados para realizar mais tentativas e erros no terreno e menos planeamento de cima para baixo e prescrição para descobrir o que realmente torna uma ajuda eficaz e depois replicá-lo.
- Reconhecer que tornar uma ajuda mais eficaz e transformar a retórica em realidade exigirá alterações substanciais no comportamento de todas as agências.
- Reconhecer que o Governo não é uma estrutura unificada, e que muitas das escolhas relacionadas à eficácia da ajuda externa têm impactos altamente políticos.
- Examinar o papel dos fóruns de vários Parceiros de Desenvolvimento e onde o debate em torno das questões de eficácia da ajuda externa são mais adequados.

Para todos:

- Ampliar o alcance da eficácia da ajuda externa para além da Declaração de Paris, e para além da OCDE-CAD.
- Passar mais tempo com o uso de grandes quantidades de dados disponíveis na forma de indicadores, estudos, etc, para realmente informar a acções e mudanças de comportamento.

- Dramaticamente simplificar e racionalizar a estrutura de coordenação em matéria de ajuda e se esforçarem para torná-lo mais inclusivo.
- Conduzir a divisão de trabalho de forma coordenada para acalmar os receios de queda de recursos em determinados sectores.
- Priorizar o apoio ao Governo de capacitação e mobilização de recursos internos.
- Combater a coordenação de iniciativas bilaterais: os projectos podem e devem ser detidos, alinhados e harmonizados.
- Retirar questões de processo, tanto quanto possível a partir do Comité Director e outros fóruns onde participam altos funcionários do Governo - usar estas técnicas para discussão política.
- Reconhecer que a eficácia da ajuda externa não é meramente uma questão técnica, mas que a escolha envolvida é altamente político e sensível.

3.4.7 Quais são as implicações fundamentais para a eficácia da ajuda externa no futuro, tendo em conta os novos desafios e oportunidades (por exemplo, as alterações climáticas) e novos actores e relações? (4 vii)

Com um certo grau de frustração actualmente evidente entre ambos Governo e Parceiros de Desenvolvimento sobre os custos do trabalho em comum, o futuro pode ver um afastamento de alguns dos actuais mecanismos de coordenação. Vários Parceiros de Desenvolvimento mencionam o desejo de portfólios mais equilibrados e destacaram o valor dos projectos e de facto o financiamento de projectos está actualmente a aumentar rapidamente do que o financiamento ao apoio orçamental, que também está enfrentando a revolta de alguns Parceiros de Desenvolvimento a nível da sede. O Governo também não tem sido vocal no AGO como há cinco anos. Uma arquitectura de uma ajuda mais inclusiva e mais prescrita Ajuda Política (ou um programa detalhado de implementação de iniciativas de eficácia da ajuda externa ao Governo) ajudaria a garantir que os problemas actuais sejam abordados por uma coordenação e racionalização mais eficaz e a redução dos custos de transação em oposição ao trabalho mais bilateral. Espera-se que o PARP irá conter uma secção detalhada sobre a eficácia da ajuda externa. O trabalho do *task force* - Grupos de Trabalho e de Divisão de Trabalho para agilizar a participação de Parceiros de Desenvolvimento sectoriais e para reformar e racionalizar os grupos de trabalho do G19 - pode agregar um valor significativo a esse respeito.

Além disso, implicações e recomendações mais estratégicas, são apresentadas a seguir, tendo em conta os desafios e oportunidades que foram identificadas nesta avaliação:

- A eficácia da ajuda externa tem de ser muito mais focada em resultados e muito menos em processo obsessão.
- A definição da eficácia da ajuda externa deve ser ampliada para a análise do que faz com que ela funcione ao invés de ser directamente encamisado por um conjunto restrito de prescrições e de indicadores.
- A eficácia da ajuda externa não deve ser confundida com a eficácia do desenvolvimento como este último depende muito mais do que a ajuda.
- Os Parceiros de Desenvolvimento precisam equilibrar o impulso para a apropriação com resposta às preocupações sobre o patronato-estatal e corrupção que poderia servir para minar os ganhos de desenvolvimento no futuro.
- Desafios como as alterações climáticas e a crise financeira internacional, destacam a necessidade de uma maior coerência entre a política externa, e o desenvolvimento

económico. Uma abordagem mais conjunta é necessária por parte dos Parceiros de Desenvolvimento para trazer "a coerência das políticas para o desenvolvimento".

- Apropriação, alinhamento e harmonização devem afastar-se de um acordo de Parceiros de Desenvolvimento para financiar o plano de desenvolvimento nacional. As decisões devem ser feitas sobre como dividir o financiamento entre eles.
- A responsabilização mútua precisa de ser feita verdadeiramente mútua, com consequências para os Parceiros de Desenvolvimento, quando não cumprem os compromissos assumidos.
- Os custos de coordenação precisam ser reconhecidos. Eles consomem uma quantidade significativa de tempo dos funcionários e a necessidades dos Parceiros de Desenvolvimento para os escritórios dos seus países em conformidade e/ou prestar apoio para os secretariados de coordenação dedicados.
- Deve ser dada prioridade à melhoria da informação sobre ajuda. Esta tem o potencial de melhorar a transparência e a responsabilização, expôr as lacunas e sobreposições, promover a aprendizagem, acompanhar o progresso das promessas, e proporcionar um poderoso incentivo para o cumprimento dos compromissos.
- Os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais precisam ser levados as estruturas de coordenação e os acordos do Governo-Parceiros de Desenvolvimento com adaptações necessárias para facilitar esse processo. Caso contrário, os Parceiros de Desenvolvimento tradicionais corem o risco de tornarem-se cada vez mais marginalizados como o Governo fortemente vira-se para as fontes de financiamento não tradicionais.
- Iniciativas globais devem aderir aos princípios da DP a fim de garantir que complementarão o trabalho já existente e não trarão grandes custos de transacção, juntamente com o seu financiamento de grandes dimensões.
- Num ambiente em rápida mutação, é necessário uma maior flexibilidade por parte dos Parceiros de Desenvolvimento. É necessário ter menos ênfase nos planos ao pormenor de longo prazo, e muito mais na construção de flexibilidade para ajustar as abordagens radicalmente à luz da experiência da implementação. Em paralelo, os longos períodos entre a planificação e a implementação de iniciativas devem ser encurtados.
- Os Parceiros de Desenvolvimento devem abordar o contrato em falta no mercado de ajuda. Os "consumidores" de ajuda têm uma voz muito fraca, se o serviço prestado não se ajusta às suas necessidades ou realizações como prometido, porque não pagaram por isso e não tem uma alternativa que possa facilmente mudar. O provedor, ou seja, os Parceiros de Desenvolvimento, por isso não saem do negócio quando prestam serviços ruins ou inadequados. Assim, não há sector privado como a selecção natural para o que funciona e o que as pessoas querem. A separação da pessoa que paga o serviço e da pessoa que usa tem removido o contrato de mercado que poderiam agir para garantir a prestação de serviços pertinentes e eficientes.
- Os Parceiros de Desenvolvimento também precisam de resolver o contrato social em relação a ajuda. Os contribuintes pagam os impostos e elegem o Governo para representá-los. Isso faz com que os Governos se responsabilizem pelos serviços que prestam. Mas ninguém elege os Parceiros de Desenvolvimento e a população local não tem nenhuma maneira de chamá-los a prestar contas. Eles muitas vezes podem, portanto, estar a minar a própria democracia que pretendem promover. Entretanto, o Governo ao receber um financiamento substancial dos Parceiros de Desenvolvimento, torna-se mais responsável pelos riscos do que os seus cidadãos.
- Finalmente, é preciso reconhecer que as ideias da DP não eram novas, mas que a execução não é simplesmente uma solução tecnocrática. O relatório dos "Parceiros de

Desenvolvimento [2]" parece-se muito com a DP e a AAA chama o reforço da participação, uma maior coerência nas obras dos Parceiros de Desenvolvimento, mais programas, em vez de projectos, a desvinculação da ajuda, melhor utilização da assistência técnica, e capacitação mais eficaz. Foi publicado em 1968. Os compromissos estão, portanto, já em vigor e tem sido por décadas - o que é necessário não são mais políticas ou promessas, mas sim forte ênfase em medidas concretas para implementar o que já foi acordado e na responsabilização para fazê-lo.

[2] ñPartners in Developmentò (1969), Commission on International Development, World Bank.

4 Principais Lições e Recomendações

4.1 Melhorar a nosso entendimento sobre a apropriação

Uma lição que pode ser tirada da experiência moçambicana na implementação da DP é que há necessidade de desenvolver ainda mais o conceito de apropriação e compreender as possibilidades realísticas de apropriação num contexto da relação doador-beneficiário. Enquanto a DP refere-se aos Parceiros de Desenvolvimento e beneficiários como ñparceirosò, e isto tornou-se numa linguagem comum, o Governo e as OSC expressaram o seu cepticismo sobre isto uma vez que há uma crença generalizada de que enquanto a relação é muito desigual, aquela linguagem é apenas cosmética.

A apropriação é algo que pode ser manufacturada pelos Parceiros de Desenvolvimento ï eles precisam de conceder ao Governo o espaço e os instrumentos mas o Governo também precisa de assumir a liderança e apropriar-se do processo. Isto requer uma mudança na mentalidade e não acontecerá no curto prazo, especialmente se tiver em consideração a existência de uma preocupação justificada de que até agora os Parceiros de Desenvolvimento ñpermitemò a apropriação desde que eles aceitem o que se faz com eles. Então, talvez precisemos de ser mais honestos sobre os limites da apropriação numa situação de dependência da ajuda.

A apropriação é fundamental para assegurar que todos os outros princípios da DP sejam implementados de uma forma propícia a eficácia da ajuda externa. Estruturas e processos de responsabilização mútua podem ser estabelecidos mas tornam-se mergulhados em aspectos processuais a não ser que o Governo use os resultados para determinar a forma como a juda funciona. O aumento dos níveis de transparência do orçamento através da incorporação dos fundos é, por si só, positivo, mas só pode contribuir para uma maior eficácia da ajuda externa se a informação for usada. O alinhamento com os planos e sistemas do Governo são benéficos para a eficácia da ajuda externa (e para os resultados do desenvolvimento) na medida em que o Governo desenvolva estratégias de desenvolvimento coerentes e que tenham uma visão forte e quadros de resultados.

4.2 A eficácia da ajuda externa é mais do que a escolha de modalidades

A interpretação da DP em Moçambique foi determinada pelo uso crescente do AGO e da ajuda programática. Enquanto isto é louvável, uma larga proporção da ajuda continua concentrada em projectos que podem, sem dúvida, funcionar eficazmente. Muitas das melhorias *vis-à-vis* os indicadores da DP foram catalisados pela escolha de modalidades. Sendo estes ganhos reais e dignos de menção, implica que melhorias adicionais terão de ser feitas de agora em diante, atacando a questão da ajuda pela via de projectos. Por isso, há uma necessidade para alargar a definição da eficácia e estudar detalhadamente como é que os projectos podem ser previsíveis, transparentes, alinhados, entre outros. Não há uma razão intrínseca para que o AGO ou a ajuda sectorial programática tenham de ser mais eficazes do que a ajuda via projectos, embora admite se que colocam-se maiores desafios em fazer com que os projectos respeitem os princípios da DP. Nos últimos anos, o Governo afirmou consistentemente que está feliz com uma miscelânea de modalidades e que o mais importante não é a escolha de modalidades mas que toda a ajuda respeite os princípios da DP.

4.3 A arquitectura da ajuda devia ser inclusiva

Estando ligada ao ponto anterior, enquanto as actividades sobre a eficácia da ajuda externa foram largamente orientadas pelos Parceiros de Desenvolvimento do AGO, isto levou a criação de um grupo de Parceiros de Desenvolvimento forte mas que ainda deixa de fora alguns Parceiros de Desenvolvimento importantes. O Governo transmitiu mensagens claras à

comunidade doadora (por exemplo, através do diálogo político e durante o trabalho sobre o Código de Conduta) segundo a qual gostaria de lidar com todos os Parceiros de Desenvolvimento do que com um sub-grupo organizado em torno do AGO. Assim, a arquitectura da ajuda devia ser refinada, liderada pelo Governo, de modo que os grandes Parceiros de Desenvolvimento via projectos, os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais e os fundos verticais sejam inclusos nas discussões. Houve tentativas para fazer isto mas elas depararam-se com uma resistência dos PAPs sobre o acesso ao nível do diálogo político, falta interesse da parte dos Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais e a ausência da já prometida política de cooperação. O Governo não pode esperar que os vários Parceiros de Desenvolvimento reformem a arquitectura da ajuda sozinhos sem um empurrão do Governo. Um cometimento de curto prazo foi feito ao incorporar-se os EUA e o sistema das NU como membros associados do G19, mas há um período de que esta aboradagem de curto prazo torne-se num obstáculo para maiores progressos.

4.4 A arquitectura da ajuda precisa de ser menos complexa

Esta questão pode parecer contraditória com o ponto anterior mas há uma clara necessidade para reduzir os custos de transacção associados com a harmonização no seio dos PAPs, processos de avaliação e discussões técnicas. Há 29 grupos de trabalho conjuntos e uma quantidade inumerável de grupos com só membros dos Parceiros de Desenvolvimento. A estrutura da PAP é pesada e leva a um foco excessivo no processo do que na ajuda. Há custos de transacção elevados para alcançar consensos entre os 19 Parceiros de Desenvolvimento (e 2 associados) com perspectivas e procedimentos diferentes. Isto leva a longas demoras do grupo para responder às solicitações do Governo, o que desencoraja o Governo a elaborar propostas. Talvez seja necessário uma arquitectura mais alargada e menos vinculativa, com um órgão representativo mas com grupos específicos para lidar com o Governo.

4.5 Investir mais na capacidade de lidar com novos tipos de ajuda

Apesar que a ajuda programática das formas de ajuda incluindo o AGO não sejam novas em Moçambique, não houve investimento suficiente quer do lado do Governo quer do lado dos Parceiros de Desenvolvimento nas capacidades necessárias para engajar-se nos tipos programáticos da ajuda. O Governo precisa de fazer uma divisão do trabalho no seio dos ministérios e os Parceiros de Desenvolvimento precisam de investir nas capacidades relacionadas ao diálogo sobre as políticas sobre a governação e aspectos técnicos complexos. Mais ênfase devia ser dada ao entendimento sobre qual é a melhor forma para dialogar com o Governo aos vários níveis. Ligado a este aspecto é a necessidade para um ñsecretariado do PAPò mais forte com capacidades técnicas para efectuar a análise de políticas e dar os inputs para o diálogo político e sobre políticas e construir uma relação de trabalho de longo prazo com a equipa do Governo que coordena a ajuda para não depender do economista ou especialista do sector da agência que estiver a presidir a Troika. A constante mudança do pessoal também é um grande problema e algum pessoal permanente que compreende as questões que surgem todos os anos ligadas às avaliações e planificação para a parceria, poderiam reduzir significativamente os custos de transacção para o Governo.

4.6 Melhorar o diálogo político e o diálogo sobre as políticas

Parece ter havido uma redução do espaço para o debate puro sobre as políticas entre o Governo e os Parceiros de Desenvolvimento nos últimos anos que coincidiu com formalização do diálogo político entre os embaixadores dos PAPs e o Governo, presidido pelo MPD. De um modo geral, o diálogo político é muito seco, com declarações preparadas pelos embaixadores e respostas coordenadas do lado do Governo. Há pouco debate, não há documentos de apoio e o ambiente

tende a ser de confrontação. Estes aspectos devem ser resolvidos na medida que levam a acumulação de preocupações ou maus entendidos da parte dos Parceiros de Desenvolvimento e a crescente frustração do lado do Governo, que podem transformar-se em situações tais como a suspensão temporária do AGO nos primórdios deste ano. Muitas vezes, podem haver razões para certas situações mas devido à falta de debate puro e aberto, os Parceiros de Desenvolvimento assumem que o Governo está a fazer ouvidos de mercador de forma deliberada e o Governo sente que está a ser vitimado injustamente.

Ao nível técnico, o principal fórum para o diálogo de políticas entre os PAPs e o Governo (Comité Conjunto de Trabalho) tornou-se consumido pelos processos de tal forma que há 5 ou 6 altos funcionários numa reunião com um número similar de de Chefes de Cooperação discutindo procedimentos que poderiam ser resolvidos a um nível mais baixo e simplesmente apresentados para aprovação ao alto nível. Isto reduz o tempo disponível para o debate puro e não confrontacional sobre as opções aspectos de políticas. Isto parece ser uma tendência uma vez que em 2005/6 houve mais discussão sobre as opções de políticas do que recentemente.

Em último lugar, o que terá mais impacto nos resultados do desenvolvimento é ter as políticas certas. Uma hipótese sobre como a DP poderia influenciar os resultados do desenvolvimento seria se ela catapultou um maior diálogo nas opções de políticas. Contudo, isto não parece ter sido o caso até agora, pelo menos para o AGO, o qual os Parceiros de Desenvolvimento consideraram ser um instrumento bastante superficial.

Os Parceiros de Desenvolvimento têm um grande acesso à informação sobre o que funciona noutros países, outras técnicas e eles têm um exército de pessoal técnico do que muitos ministérios. É necessário encontrar uma forma de debater políticas sem nenhuma imposição de soluções da parte dos Parceiros de Desenvolvimento, que de certa forma possa auxiliar o Governo a obter informações e aconselhamento sem obrigações.

4.7 Muito mais do que a eficácia da ajuda externa afecta os resultados do desenvolvimento

Como nós vimos, não há ligação verificável e quantificável entre a eficácia da ajuda externa e os resultados do desenvolvimento, muito menos entre a DP e os resultados de desenvolvimento. Isto não significa que a eficácia da ajuda externa não é importante ou que ela não resulta em resultados de desenvolvimento ï simplesmente que é necessário estar constantemente a reavaliar o que funciona ou não e quais são os nossos pressupostos implícitos.

5 Possíveis Implicações Fundamentais para além da duração Planeada da Declaração de Paris

Esta avaliação expôs vários assuntos/questões fundamentais para a eficácia da ajuda externa em Moçambique, além do período planeado da Declaração de Paris. Todos estes/as terão de ser lidados no período pós-DP e considerada à luz de mudança da dinâmica em Moçambique.

5.1 Recorde misto em termos de Alívio da pobreza

A Declaração de Paris é construída ou postulada em um modelo explicativo que assume a eficácia da ajuda externa como um veículo por alcançar a eficácia de desenvolvimento. A base científica para esta relação já foi descrita como ñtentativaò na primeira fase da Avaliação[3]. Não obstante, houve altas expectativas em Moçambique de que quando os Parceiros de Desenvolvimento cumprem as doutrinas da DP , inclusive a provisão do Apoio ao Orçamento Geral, a probabilidade para reduzir a pobreza aumenta.

Um desafio imediato para a lógica deste modelo emerge do IOF 2008-09, que foi submetido ao Conselho de Ministros em Julho de 2010 embora só se tornou público em Outubro do mesmo ano. Este oferece uma avaliação mista sobre o progresso da erradicação da pobreza desde a pesquisa de 2002/2003. As taxas de Pobreza aumentaram de 54% em 2002-3 à 55% em 2008-9 embora este aumento não seja estatisticamente significante. Este aumento entra em contraste com a queda dramática da pobreza de 68% em 1996-7 para 54% em 2002-3. A pobreza urbana reduziu de 52% a 50% enquanto e a pobreza rural aumentou de 55% a 57%. O fracasso para reduzir pobreza desde a prévia pesquisa e o diferencial urbano-rural é atribuído a "falta de aumento da produtividade agrícola, particularmente no sector familiarò. Estes dados parecem coincidir com a agitação civil nas áreas peri-urbanas de Maputo em 2008 e Setembro de 2010 sobre o aumento do preço dos alimentos e combustíveis. As sugestões de que o modelo económico subjacente de crescimento em Moçambique possa precisar ser revisto, dados os impactos de desenvolvimento limitados aparecem válidas[4].

Contudo, seria lamentável ou infeliz se o desapontamento/decepção com o progresso mensurável nos resultados de pobreza é a razão citada por ignorar as preocupações sobre a eficácia da ajuda externa. A DP promoveu modalidades de ajuda como o apoio orçamental que visivelmente reduziu os encargos administrativos do Governo, melhorando a capacidade de gestão financeira publica e permitiu que os parceiros do G-19 participasse/tomassem parte do Governo com voz singular e influente. A falta de forma inequívoca em reduzir a pobreza no período de duração da DP deve ser visto como uma oportunidade para reflectir e examinar a relação entre a gestão da ajuda e os resultados de desenvolvimento, e ajustar agendas em conformidade. Com base nesta avaliação do país, a dinâmica no contexto moçambicano delineadas abaixo apresentam algumas novas e potenciais direcções para a eficácia da ajuda externa. Moçambique merece o investimento contínuo dos Parceiros de Desenvolvimento, não obstante os progressos aparentemente limitados na redução da pobreza, mesmo que apenas para garantir a paz e estabilidade, tanto a nível nacional como regional[5].

5.2 Reforçar o envolvimento e sensibilização dos intervenientes-chave

Enquanto a arquitectura da ajuda em Moçambique está a atingir um estágio maduro de desenvolvimento, há uma percepção de falta de inclusão de actores não estatais, em questões de

[3] See Stern et. al p. 12
[4] EURODAD. 2008. Moçambique: Uma análise independente de apropriação e responsabilidade no sistema de ajuda ao desenvolvimento. Maputo: IPAM.
[5] Astil-Brown, J., & Weimer, M. p.18

eficácia da ajuda externa, a sociedade civil e principalmente o Parlamento. Os resultados de Moçambique corroboram os achados da 1ª Fase do relatório[6] que sugere que a apropriação do país fortalece o Governo central muitas vezes em detrimento da inclusão de outros segmentos da sociedade. O actual regime de ajuda bloqueia dois actores principais de parceria, o Governo de Moçambique e os tradicionais parceiros Parceiros de Desenvolvimento. Os Parceiros de Desenvolvimento dominam espaços políticos, não obstante os seus esforços para envolver o Parlamento e aas OSC, sempre que possível. Enquanto isso, o Governo compreensivelmente opta por não liderar activamente o diálogo substancial e construtivo com os actores que poderiam desafiar a sua autoridade. Esta situação decorre da vulnerabilidade natural do Governo de Moçambique dado que ainda está em processo de transição de um estado de partido único. A consequência geral é que o GdM está disposto a ter a sua prestação de contas aos PD trunfo da sua responsabilidade para com os seus próprios cidadãos e as suas associações colectivas e representantes. Os Parceiros de Desenvolvimento, assim, tornam-se apoiantes implícitos de um sistema de ajuda que é em si um desafio para a vitalidade da democracia moçambicana. Qualquer agenda da eficácia da ajuda externa futura deve considerar a melhor forma de atenuar essa consequência inesperada, considerando as oportunidades no âmbito das políticas de ajuda e arquitectura para a interacção e engajamento robusto, Estado-Sociedade.

5.3 Os Parceiros de Desenvolvimento devem considerar abertamente os impedimentos políticos para a Eficácia da Ajuda Externa

A necessidade de nutrir/promover uma maior inclusão e pluralismo democrático dentro das arquitecturas de ajuda, refere de forma mais ampla a consciência crescente de que a Declaração de Paris não é uma solução técnico-gerencial para o problema da redução da pobreza em Moçambique. A ajuda só poderá ser eficaz ao se encarar que os impedimentos políticos a mantêm ineficaz[7]. Há portanto, um papel maior para a comunidade de Parceiros de Desenvolvimento, para subtilmente envolver-se nas dimensões políticas da eficácia da ajuda externa. No passado, os Parceiros de Desenvolvimento estavam dispostos a fechar os olhos para as questões sensíveis de políticas, a fim de salvaguardar a reputação de Moçambique como uma história de sucesso e garantir uma constante procura de seus fundos em face da concorrência de países Parceiros emergentes não-tradicionais como Brasil, China e Índia[8]. No entanto, isso parece estar mudando, como demonstrado pela tentativa relativamente cega em 2010 "greve de Parceiros de Desenvolvimento" (que na verdade foi uma greve PAP-GBS) para desafiar o Governo nas preocupações eleitorais e de governação. Oportunidades de participação política continuam a ser possíveis na medida em que os serviços do Governo concerta a sua base eleitoral, provendo serviços públicos apoiados financeiramente pelos Parceiros de Desenvolvimento tradicionais (e não os países emergentes)[9]. Os Parceiros de Desenvolvimento neste momento, precisam de uma estratégia para lidar com esses impedimentos políticos subtil e construtivamente, sem sacrificar a sua credibilidade como parceiros do Governo. Isso pode envolver os Parceiros de Desenvolvimento olhando cada vez mais a sua própria eficácia em termos dos tipos de modalidades de ajuda mais adequada para a acção política; como rentabilizar o curto espaço de tempo em conseguir mudanças políticas, com pressões de transferência de fundos a partir de sua sede, e como reduzir a rápida rotatividade de pessoal para garantir o desenvolvimento de habilidades e o conhecimento da dinâmica do país. No entanto, também sugere que a parceria-modelo da Declaração de Paris pode ser muito idealista e que o conflito e a contestação podem ser precursores necessários para uma ajuda eficaz, com impacto no desenvolvimento sustentável.

---

[6] Stern et. al. p. 36
[7] See Unsworth, S. 2009. What's Politics Got to Do With It?: Why donors find it so hard to come to terms with politics, and why this matters. *Journal of International Development*, 21: 883-894.
[8] de Renzio, P., & Hanlon , J. p, X
[9] Astil-Brown, J., & Weimer, M. p.viii

5.4 Integração entre a Eficácia da Ajuda Externa, Parceiros de Desenvolvimento tradicionais e emergentes

Há uma necessidade urgente de se considerar que a eficácia da ajuda externa pode ser integrada como um quadro que rege toda a assistência externa para Moçambique. Actualmente, o GdM acolhe todos os Parceiros de Desenvolvimento em Moçambique sem impôr tanto, por meio dos seus próprios termos e condições do presente compromisso. Esta estratégia permite que o GdM espalhe os seus riscos através de um vasto número de Parceiros de Desenvolvimento com os seus próprios focos sectoriais, interesses geográficos e constrangimentos organizacionais. Uma definição mais forte pelo GdM de "regras de compromisso" do doador, pode ser uma forma de garantir uma ajuda eficaz incorporada em todos os Parceiros de Desenvolvimento. Estabelecer responsabilidades ministeriais claras para a regulamentação da ajuda, distribuição e tomada de decisão também pode ajudar a garantir que os princípios da eficácia da ajuda externa são amplamente aceites entre grande e crescente a comunidade doadora.

O surgimento de Parceiros de Desenvolvimento "não tradicionais" como uma fonte rival de capital para o desenvolvimento Africano, em particular constitui um tremendo desafio para as políticas de eficácia da ajuda externa, que actualmente só circunscrevem os Parceiros de Desenvolvimento tradicionais. Popularizar a eficácia da ajuda externa pode ser uma forma de prevenir Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais investindo em sectores produtivos em condições quase concessionais, não re-direccionando Moçambique ao nível altamente insustentável de a uma década atrás[10]. Mesmo as formas de concessão de financiamento contribuem para pesadas dívidas globais como apenas 25% dos fluxos devem ser um elemento de subvenção para se qualificar como "ajuda". Não deve ser apenas dada mais atenção à forma de integrar os Parceiros de Desenvolvimento não tradicionais dentro de uma agenda de eficácia da ajuda externa, a agenda por si pode precisar ampliar sua missão no futuro para resolver questões sobre a relação entre ajuda e endividamento.

[10] Embora os níveis de sustentabilidade da dívida de Moçambique estejam dentro de níveis aceitáveis no momento, alguns sugerem que estas substâncias devem ser monitoradas atentamente, especialmente dado que o GdM começou a reedição da dívida interna

Anexo A: Termos de Referência da Avaliação

O anexo está disponível no sitio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo B: Matriz do País

O anexo está disponível no sitio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo C: Guiões de entrevistas

A.1 Ministérios Centrais

A.2 Parceiros de Desenvolvimento (Tradicionais)

A.3 Parceiros de Desenvolvimento (Não-Tradicionais)

A.4 Acadêmicos, Sociedade Civil e Parlamento

A.5 Sectores (Saúde e Agricultura)

Anexos disponíveis no sítio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo D: Eficácia da Ajuda nos sectores de Saúde e Agricultura em Moçambique

Anexo disponível no sítio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo E: Relatório Preliminar

Anexo disponível no sítio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo F: Decalaração de París sobre a Eficácia da Ajuda

Anexo disponível no sítio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo G: Agenda para a Acção de Accra

Anexo disponível no sítio-web: http://www.mpd.gov.mz/

Anexo H: Bibliografia

1 AFRODAD (2007). ñA Critical Assessment of Aid Management and Donor Harmonisation ï The case of Mozambiqueò;

2 Astil-Brown, J., & Weimer, M. 2010. Mozambiuqe Balancing Development, Politics and Security. London: Chatham House;

3 Cabral, L. & Muendane, C. (2007). ñFormulating and Implementing Sector-wide Approaches in Agriculture and Rural Development: The National Programme of Agrarian Development (PROAGRI) ï Mozambiqueò. Global Donor Platform for Rural Development;

4 Cabral, L. (2009a). ñSector Budget Support in Practice: Desk Study Agriculture Sector in Mozambiqueò. Overseas Development Institute;

5 Cabral, L. (2009b). ñSector-based approaches in agriculture: Past experience, current setting and future optionsò. Overseas Development Institute;

6 Castel-Branco, Ossemane, R., Massingue, N. & Ali, R. (2009). ñProgramme Aid Partners - Performance Review 2009ò. Instituto de Estudos Sociais e Económicos;

7 Compton, J. (2000). Case Study: Mozambique PROAGRI You cant learn to swim until you get into the water: policy formulation and implementation on a practical level;

8 De Renzio, P., & Hanlon , J. 2007. Contested Sovereignty in Mozambique: The Dilemmas of Aid Dependence. Oxford: Global Economic Governance Proramme;

9 Dickinson, C., Martínez, J., Whitaker, D., Pearson, M. (2007). The Global Fund operating in a SWAp through a common fund: issues and lessons from Mozambiqueò. HLSP Institute;

10 Ennis (2008), ñImproving Aid Effectiveness in Mozambique ï Assessing the Need for Greater Capacity in the Ministry of Planning and Development, and for Improvements in the ñMacro Frameworkò of Aid Coordinationò

11 EUROCIS (2010) Auditoria de Desempenho ao Sector Agrário.

12 EURODAD. 2008. Mozambique: An indepdnent analysis of ownership and accountability in the development aid system. Maputo: IPAM;

13 Global Donor Platform for Rural Development (2008). ñAgricultural sector experiences in implementing the Paris Declaration on Aid Effectivenessò;

14 Government of the Republic of Mozambique (2009). ñRelatório de Avaliação do Impacto do PARPA II, 2006-2009ò;

15 Hodges, T. & Tibana, R. (2004). ñPolitical Economy of the Budget in Mozambiqueò;

16 INE, (2008), Multiple Indicator Cluster Survey

17 International Health Partnership (2008). ñTaking Stock Report Mozambiqueò;

18 IPAM (2008) ñMozambique - An independent analysis of ownership and accountability in the development aid systemò;

19 Lundin, I. Levene, C. & Germano, M. (2004) ñUma Visão Sobre O PROAGRIò,Grupo Moçambicano da Dívida (GMD);

20 Martínez, J. (2006), ñImplementing a sector wide approach in health: the case of Mozambiqueò. HLSP Institute;

21 Mokoro (2007) Putting Aid on budget ï a Case Study of Mozambique;

22 OECD (2006). ñHarmonising Donor Practices for Effective Aid Deliveryò;

23 OECD (2006). ñ2006 Survey on Monitoring The Paris Declaration ï Mozambique chapterò;

24 Stern, E. D., Altinger, L., Feinstein, O., Marahon, M., Schultz, N.-S., & Steen Nielsen, N. 2008. Thematic Study on the Paris Declaration, Aid Effectiveness and Developent Effectiveness. Cophenhagen: Ministry of Foreign Affairs, Denmark;

25 Stern, Elliot D. (2008) with contributions by Laura Altinger, Osvaldo Feinstein, Marta Marañón, Nils-Sjard Schulz and Nicolai Steen Nielsen, The Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness; DaRa, Madrid. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen, November 2008 The Paris Declaration, Aid Effectiveness and Development Effectiveness;

26 The Informal Governance Group and Alliance 2015 (2010). ñAid and Budget Transparency in Mozambiqueò;

27 Trocaire (2008) An independent analysis of ownership and accountability in the development aid system January 2008;

28 USAID (2008). ñThe United States Commitment to Aid Effectiveness: Case Studiesò;

29 Unsworth, S. 2009. What's Politics Got to Do With It?: Why development partners find it so hard to come to terms with politics, and why this matters. ***Journal of International Development***, 21: 883-894; and

30 Warren-Rodríguez, A. (2008). ñPutting Aid On Budget: A Case Study of Mozambiqueò Mokoro Ltd.

31 World Bank (1969) ñPartners in Developmentò

Anexo I. Fontes Adicionais de Informação

O sítio dos PAP www.pap.org.mz contém muita informação sobre as revisões, estruturas de coordenacao, documentos relacionados com a GFP e compromisos financeiros dos PAPs.

ODAMOZ www.odamoz.gov.mz é uma base de dados disponível online.

Os sítios do Ministério da Planificação e Desenvolvimento www.mpd.gov.mz e do Ministério das Finanças www.mf.gov.mz contém informação e documentos interessantes.

O Centro de Integração Pública (CIP ï www.cip.org.mz), O Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE ï www.iese.ac.mz), a Fundação para o Desenvolvimento da Comunidade (FDC ï www.fdc.org.mz) e o Grupo Moçambicana da Dívida (GMD - www.divida.org) assim como a UNICEF (www.unicef.org) em Moçambique prodzem informação acerca vários aspectos relacionados com a eficácia da Ajuda Externa, governação e GFP, etc.

Joe Hanlon é um académico e jornalista com longa história de trabalho em Moçambique e, de forma regular, produz bolletins com diversos aspectos sobre a governação e a ajuda no País. Ele desevolveu um sítio web com artigos e documentos interessantes: http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/