



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

MINISTÉRIO DA PLANIFICAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

**COORDENAÇÃO E EFICÁCIA DA AJUDA EM
MOÇAMBIQUE**

Moçambique, 2013

Ficha Técnica:**TÍTULO**

Coordenação & Eficácia da Ajuda em Moçambique

Equipe de Supervisão

Momad Piararly (MPD)

Equipe Técnica

Cristina Matusse

Hanifa Ibrahimo

Fernando Ngoca

Sérgio Hele

Alfredo Mutombene

Els Berghmans

Orlando Penicela

Victor Monteiro

Edição

Ministério da Planificação & Desenvolvimento (MPD), 3ª edição

www.mpd.gov.mz

Capa & Fotografia**Impressão & Acabamento****Tiragem**

1000 Exemplares

Dados Estatísticos:

Governo de Moçambique | Instituto Nacional de Estatísticas | Base de Dados ODAMOZ |

ACRÓNIMOS

AAA	Agenda para Acção de Acra
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AP	Apoio Programático
ADO	Apoio Directo ao Orçamento
AGO	Apoio Geral ao Orçamento
AOS	Apoio ao Orçamento de Sector
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Assistência para o Desenvolvimento
CFMP	Cenário Fiscal a Médio Prazo
CUT	Conta Única de Tesouro
DP	Declaração de Paris
EUA	Estados Unidos de América
FCs	Fundos Comuns
FMI	Fundo Monetário Internacional
GdM	Governo de Moçambique
GPD	Grupo de Parceiros de Desenvolvimento
IDE	Investimento Directo Estrangeiro
M&A	Monitoria e Avaliação
MdE	Memorando de Entendimento
MF	Ministério das Finanças
MINEC	Ministério de Negócios Estrangeiros e Cooperação
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
NU	Nações Unidas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CAD	Comité de Assistência para o Desenvolvimento
ONGs	Organizações Não Governamentais
OMC	Organização Mundial do Comércio
PAPs	Parceiros de Apoio Programático
PDs	Parceiros de Desenvolvimento
PNB	Produto Nacional Bruto
PARPA II	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta II
PARP	Plano de Acção para a Redução da Pobreza
PGdB	Parceria Global de Busan
PQG	Plano Quinquenal do Governo
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
RA	Revisão Anual
RP	Reunião de Planificação

ÍNDICE

ACRÓNIMOS.....	2
Introdução.....	4
1. Conceitos Chave.....	5
2. Contexto Histórico da Ajuda em Moçambique	7
3. Contexto Internacional da Ajuda	8
3.1 Contexto Geral.....	8
3.2 Consenso de Monterrey: “Financiamento do Desenvolvimento”- 2002	8
3.3 Primeiro Fórum de Alto Nível de Roma sobre a Eficácia da Ajuda – 2003	9
3.4 Segundo Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda – Paris - 2005	9
3.5 Terceiro Fórum de Alto Nível de Accra sobre a Eficácia da Ajuda - 2008.....	11
3.6 Conferência de Doha - “Financiar o Desenvolvimento”- 2008	11
3.7 Quarto Fórum de Alto Nível de Busan sobre a Eficácia da Ajuda - 2011.....	12
3.8 Monitoria e Avaliação das Declarações Internacionais	14
4. Contexto Nacional: Esforços de Moçambique para uma melhor Eficácia da Ajuda Externa.....	15
4.1 Quadro legal – Estrutura Existente	15
4.2 Parceiros de Desenvolvimento	16
Tabela 1: Estrutura dos Grupos de Trabalho (no âmbito do PARP 2011-2014) Fonte: MPD	1
5. Dados e ferramentas da AOD em Moçambique.....	2
5.1 Dados Gerais	2
5.2 Ajuda Por Recipientes	0
5.3 Dependência Orçamental em relação a Ajuda Externa	0
5.4 Dados por modalidade de ajuda	2
5.5 Ferramentas de Coordenação da Parceria de Apoio Programático.....	3
6. Progressos na implementação das Declarações Internacionais em Moçambique.....	5
7. Perspectivas para a arquitectura da Ajuda Externa	10

Introdução

Através do Apoio Directo ao Orçamento do Estado, a Ajuda Externa constitui umas das formas de financiamento do *deficit* Público em Moçambique. Daí que, a planificação, aplicação e gestão eficazes dessa ajuda é uma prioridade do Governo.

Com efeito, Moçambique é internacionalmente reconhecido como sendo um dos países que mais avanços registou no desenvolvimento e consolidação de “boas práticas” na área de Coordenação e Eficácia da Ajuda e como um dos pioneiros na aplicação de mecanismos que visam assegurar a observância dos princípios de responsabilização mútua, alinhamento e harmonização, no quadro da parceria existente entre o Governo e o Grupo de 19 Parceiros de Apoio Programático (PAPs).

A Arquitectura de Ajuda em Moçambique para além de promover a partilha de informação, troca de ideias e estratégias com os parceiros de cooperação, assegura um alto nível de apropriação do processo de desenvolvimento. Através do Programa Quinquenal do Governo e da terceira geração do Plano de Acção para a redução da Pobreza que estabelece objectivos, estratégias e metas, com a finalidade de alcançar o bem-estar económico e social do povo Moçambicano conforme preconizado pela Agenda 2025.

Entretanto, mesmo admitindo que Moçambique já adquiriu uma notável experiência na área de eficácia de ajuda, o Governo reconhece que persistem ainda alguns desafios para que os fluxos de ajuda externa tenham um maior impacto nos esforços para o desenvolvimento sustentável.

É importante realçar que a eficácia da cooperação para o desenvolvimento exige esforços conjuntos de todos os actores envolvidos, nomeadamente, o Governo, os Parceiros de Cooperação, o Parlamento, a Sociedade Civil e o Sector Privado tal como realçado pela Declaração de Busan. Para melhorar a eficácia da ajuda é crucial que todos os intervenientes tenham um bom conhecimento e entendimento dos diferentes conceitos e contextos associados aos Recursos Externos em Moçambique.

Neste contexto, o Governo de Moçambique decidiu produzir a presente brochura sobre a eficácia da cooperação para o desenvolvimento. A mesma pretende, de forma simples e sucinta, esclarecer conceitos chave, o contexto nacional e internacional, as políticas, as principais ferramentas disponíveis e os dados sobre a cooperação para o desenvolvimento.

A presente brochura constitui continuidade da segunda edição relativa a “Coordenação e Eficácia da Ajuda em Moçambique”, editada pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento em 2011. Esta edição reflecte a evolução da Ajuda entre o período de 2005 a 2012. No seu último capítulo a brochura, inclui ainda um conjunto de perspectivas que o Governo, em conjunto com outros actores, visualizam no sentido de melhorar cooperação para o desenvolvimento e consequentemente obter um impacto positivo e sustentável nos resultados de desenvolvimento.

1. Conceitos Chave

Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) ou Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD):

Fluxo de financiamento oficial caracterizado por: (a) Ser providenciado por instituições do sector público; (b) Ter como objectivo principal a promoção do desenvolvimento económico e bem-estar; e, (c) Em termos financeiros são fundos concessionais (caso empréstimo, tendo um elemento de doação de pelo menos 35% em Moçambique conforme estipulado na Lei do Orçamento). Por convenção, OECD estabelece que os fluxos do ODA incluem as contribuições de doadores de órgãos do Governo ou instituições multilaterais, de todos os níveis, para os países em desenvolvimento (AOD bilateral).

Projectos: Toda intervenção constituída por um conjunto planeado de actividades inter-relacionadas desenhadas para atingir um objectivo definido, com um orçamento e num certo horizonte temporal. Os projectos possuem um plano e orçamento próprio, assim como, procedimentos administrativos, contabilidade e apresentação de relatórios. Em alguns casos os projectos incluem a provisão de “Assistência Técnica” em forma de pessoal técnico e administrativo (nacional e/ou estrangeiro) (MdE 2009).

Apoio Programático (AP): O AP consiste num apoio coordenado para um programa de desenvolvimento local tal como uma estratégia de desenvolvimento nacional, um programa de um sector ou um programa temático. O AP tem as seguintes quatro características:

(1) Liderança do país anfitrião; (2) Um programa e orçamento abrangente e único; (3) Um processo formalizado para a coordenação e a harmonização dos procedimentos dos doadores (*procurement*, relatórios e gestão financeira), e, (4) Esforços para incrementar a utilização dos sistemas locais para a concepção, implementação, monitoria e avaliação de programas” (MdE 2009).

Apoio Directo ao Orçamento (ADO): Método através do qual o orçamento de um país parceiro é financiado através da transferência de recursos de um doador para o Tesouro do Governo receptor (em Moçambique os fundos são depositados na Conta Única do Tesouro = CUT). Os fundos assim transferidos são geridos em conformidade com as regras e os procedimentos orçamentais definidos pelo Governo.

O ADO inclui o Apoio ao Orçamento dos Sectores e o Apoio Geral ao Orçamento (OCED, 2006).

➔ **Apoio Geral ao Orçamento (AGO):** É uma subcategoria do ADO, na qual o diálogo entre os Parceiros e os Governos concentra-se na política global (GERAL) e nas prioridades orçamentais (OCED, 2006). Em Moçambique o AGO é realizado através do G19, “Parceiros de Apoio Programático” (PAPs).

➔ **Apoio ao Orçamento do Sector (AOS):** AOS, subcategoria do ADO, na qual o diálogo entre o Governo e os parceiros concentra-se nos planos e estratégias específicas do sector ao invés de políticas e prioridades globais. (OCED, 2006). Em Moçambique não existe AOS no sentido estrito da definição mais são implementados “Fundos Comuns” que aproximam, em diferentes graus a abordagem do AOS.

PROJECTOS => têm um Plano, Orçamento e Procedimentos próprios.



Apoio Programático (AP) => esforços para uso dos sistemas locais para implementação, monitoria e avaliação de programas.

**Apoio Directo ao Orçamento (ADO) = transferência para o Tesouro do Governo
parceiro = ON-CUT =**

**Apoio Geral ao Orçamento (AGO) =
discução de política/orçamento em
geral**



**Apoio ao Orçamento do Sector
(AOS) = discução de
política/orçamento Sectorial**

2. Contexto Histórico da Ajuda em Moçambique

Moçambique é um dos maiores países recipientes da ajuda externa no mundo. A Ajuda contribui de maneira significativa para o orçamento nacional, complementando os recursos internos. Isto implica que efectivamente, direccionar e coordenar a ajuda é uma preocupação fundamental do Governo Moçambicano. Neste contexto é importante perceber a evolução desta ajuda no âmbito histórico do País.

As políticas nacionais e as tendências internacionais têm influenciado bastante os padrões dos fluxos de ajuda, com os seguintes destaques:

- 1) **(1975-1982) Período Pós Independência:** A ajuda fluiu sobretudo do bloco leste e dos países Nórdicos em forma de Assistência Técnica e apoio as importações com vista a financiar projectos de desenvolvimento. Porém, registou-se um fluxo importante de técnicos profissionais de toda a parte do Mundo.
- 2) **(1983-1992) Conflito armado e mudança para uma “economia de mercado”:** Nesta fase a Ajuda Alimentar foi direccionada a acções de Emergência. Houve a Introdução do PAE (Programa de Ajustamento Estrutural) seguido pela duplicação de ajuda alimentar entre 1985 e 1987. O Apoio a Balança de Pagamentos e as importações passou a ser também uma modalidade de ajuda importante, contribuindo até 26% do total dos fluxos de ajuda em 1990. Há uma presença crescente de doadores, tanto de ONG’s internacionais (de 7 em 1980 para 180 em 1990), como de bilaterais e multilaterais. Neste período teve início o “apoio orçamental vinculado” pela Suíça.
- 3) **(1992-1996) Acordos de Paz e primeiras eleições multipartidárias:** A ajuda de emergência e alimentar baixou drasticamente entre 1993 e 1994, mas o apoio à balança de pagamentos e as importações continuou durante este período. Contudo, os projectos de reabilitação para repor as infra-estruturas destruídas pela guerra provocaram maiores fluxos de investimentos. Há um maior papel dos doadores multi-laterais e as Nações Unidas desempenham um papel crucial na coordenação de apoio dos doadores, sendo grande parte canalizado através das ONG’s internacionais.
- 4) **(1996-2002) Reconstrução das infra-estruturas:** Durante este período houve uma diminuição gradual do papel das Agências multilaterais e ONG’s. Enquanto a contribuição bilateral para AOD aumentou para mais do dobro entre 1996 até 2002, a contribuição multilateral manteve-se ao mesmo nível. Este período foi também marcado por uma crescente participação dos doadores no financiamento das despesas correntes, e uma maior atenção as províncias, levando a preferências geográficas. Uma evolução importante foi a mudança de ajuda a projectos para a ajuda sectorial, criando-se fundos comuns para apoiar os sectores na totalidade.
- 5) **(2002-2012) Fortalecimento dos processos do Governo:** Foi introduzido o apoio orçamental geral em 2000 num acordo formal assinado entre o Governo e seis doadores no âmbito de um “Programa Conjunto dos doadores para Apoio Macro-Financeiro”. O Grupo de doadores que aderiu a essa nova modalidade de ajuda cresceu de forma rápida até 10 em 2002, 15 em 2004 com a assinatura de primeiro Memorando de Entendimento (MdE) e G19 que assinaram o segundo MdE com o Governo em Março de 2009. (Veja o capítulo 5). Em Agosto 2010 foi publicada a Política de Cooperação Internacional e a sua estratégia de Implementação. O número de ONG’s Internacionais cresceu até aproximadamente 330 em 2010, mais a sua contribuição ao fluxo de AOD é limitada.

3. Contexto Internacional da Ajuda

3.1 Contexto Geral

A comunidade internacional (incluindo os países em desenvolvimento) constatou que os grandes fluxos de ajuda externa para os países em desenvolvimento nem sempre atingem os seus resultados planificados. Por essa razão as Nações Unidas (NU) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OECD) iniciaram um processo de concertação para adoptar instrumentos e assumir compromissos que visam uma maior eficácia da Ajuda Externa.

Nestes Fora, um grupo crescente de intervenientes - incluindo a comunidade Doadora, os países em desenvolvimento e organizações da Sociedade Civil - se reuniram para chegar a acordos sobre formas mais eficazes para gerir os fluxos de ajuda.

Para melhor entender as implicações da nova abordagem internacional para Moçambique, segue uma breve apresentação dos compromissos internacionais assumidos por Moçambique.

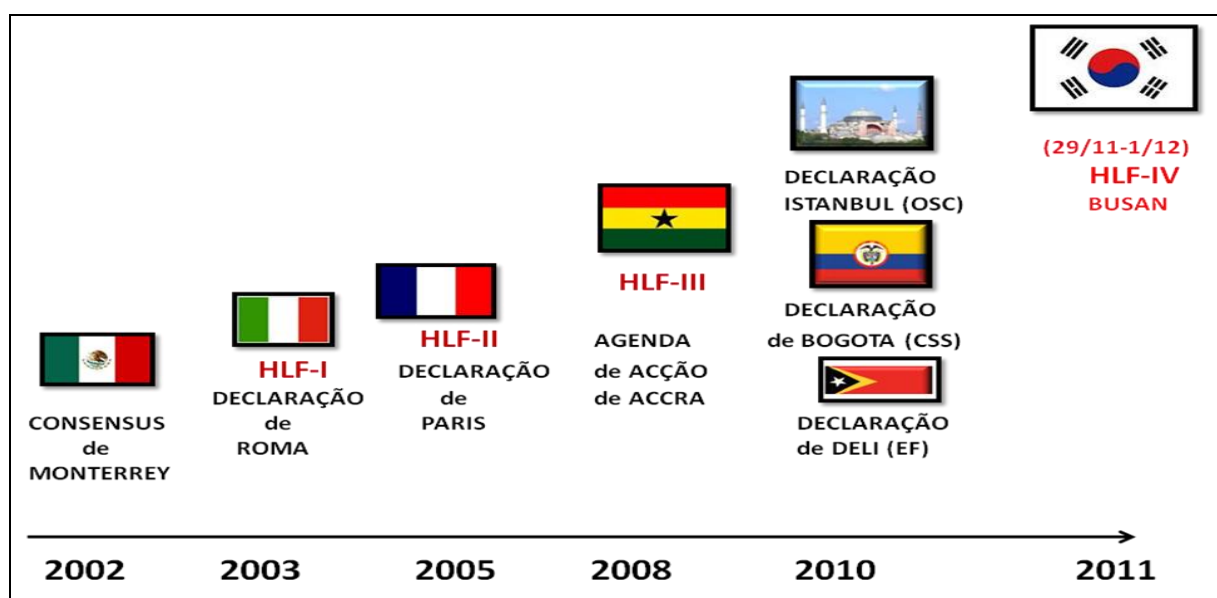


Fig. 1: Apresentação esquemática dos diferentes fora relacionada com o Financiamento ao Desenvolvimento (Fonte: MPD)

3.2 Consenso de Monterrey: “Financiamento do Desenvolvimento”- 2002

Os líderes mundiais concordaram em 2000 na chamada Declaração do Milénio, assumindo o compromisso de alcançar até 2015 as metas dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODMs). Contudo, o alcance desses objectivos nos países em desenvolvimento, dependeria sobretudo do financiamento proveniente das nações desenvolvidas. Foi para firmar tal compromisso de mobilização de recursos que as Nações Unidas organizaram em 2002 a conferência de Monterrey sobre o lema “Financiar o Desenvolvimento” na qual participaram mais de 50 Chefes de Estados e 200 Ministros representando países Doadores e recipientes, organizações multilaterais (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial – BM, Organização Mundial de Comércio – OMC), e representantes da Sociedade Civil.

A conferência adoptou no final, o *Consenso de Monterrey*, abrangendo seis áreas a saber:

1. Mobilização doméstica de recursos financeiros para o desenvolvimento;
2. Mobilização de recursos internacionais para o desenvolvimento: o Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e outros fluxos de capitais privados;
3. Comércio Internacional como um motor para o desenvolvimento;
4. Reforço da cooperação financeira e técnica para o desenvolvimento;
5. Financiamento e Sustentabilidade da dívida externa e;
6. Abordar questões sistémicas: reforçar a coerência e a consistência dos sistemas monetários, financeiros e de comércio para apoiar o sistema de desenvolvimento.

O documento incentiva também aos países doadores a envidarem um maior esforço no sentido de honrarem o compromisso de alocar 0.7% do seu Produto Nacional Bruto (PNB), como AOD para países em vias de desenvolvimento, conforme concordado em 1970, pela Assembleia Geral das NUs. O documento do *Consenso de Monterrey* está disponível na seguinte página Web: <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>

3.3 Primeiro Fórum de Alto Nível de Roma sobre a Eficácia da Ajuda – 2003

Em Fevereiro de 2003, os principais países doadores, organizações multilaterais e os países beneficiários da ajuda reuniram-se em Roma para o primeiro fórum de Alto nível sobre a Eficácia da Ajuda, que ficou também conhecido como “**Fórum de Alto Nível sobre Harmonização**” organizado pelo OECD. Os intervenientes conseguiram um passo importante na história, chegando a um acordo sobre um conjunto de princípios para melhorar a gestão e a eficácia de ajuda através de uma maior harmonização das intervenções, práticas e procedimentos dos Parceiros e consequente redução dos custos de transacção incorridos pelos países recipientes. Portanto, a Declaração de Roma contém compromissos apenas no lado dos doadores. O documento da declaração de Roma está disponível na seguinte página Web:

http://www1.worldbank.org/harmonization/romehlf/Documents/languages/PTRome_Declaration.pdf

3.4 Segundo Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda – Paris - 2005

O II Fórum de Alto Nível de Paris sobre a Eficácia da Ajuda foi organizado pela OECD com o mesmo nível de participação que o Fórum de Roma e culminou com a adopção da **Declaração de Paris (DP)** em Março de 2005. A Declaração de Paris (DP) sobre a Eficácia da Ajuda foi aprovada por 52 doadores/agências e países parceiros, bem como por outros 30 intervenientes na área da cooperação e desenvolvimento (Nações Unidas e outras agências multilaterais e organizações não-governamentais). Ao aderir, os países e as organizações assumiram o desafio de colocar em prática cinco princípios para melhorar a eficácia da ajuda, com um conjunto de objectivos específicos e metas para 2010.

A DP é a principal referência no que diz respeito a normas e práticas internacionais em matéria de eficácia da ajuda externa, incorporando compromissos tanto para os países doadores como para os recipientes, no sentido de se esforçarem para melhorar os resultados da cooperação.

Os cinco Princípios da Declaração de Paris:***1º Apropriação: Os países recipientes exercem liderança efectiva sobre as suas políticas e estratégias de desenvolvimento e asseguram a coordenação da sua implementação.***

Este princípio implica que nos países recipientes da ajuda, os Governos em conjunto com a Sociedade Civil, estabelece as prioridades e políticas de desenvolvimento no seu País. Os doadores se comprometem a respeitar a liderança dos países recipientes e ajudá-los a reforçar a sua capacidade.

2º Alinhamento: Os doadores baseiam todo o seu apoio nas estratégias nacionais de desenvolvimento, instituições e procedimentos dos países parceiros.

Este princípio tem duas vertentes: estabelece a necessidade dos doadores de: (i) respeitar e alinhar as suas actividades com as prioridades e planos nacionais (do Governo receptor da ajuda) e (ii) usar e fortalecer sistemas nacionais (gestão das finanças públicas, procurement e auditoria), evitar sistemas paralelos, pois o fortalecimento dos sistemas nacionais melhora a eficácia não só dos fundos externos, mas também os internos.

3º Harmonização: As acções dos doadores são mais harmonizadas, transparentes e colectivamente eficazes.

Este princípio visa reduzir a complexidade e carga administrativa da coordenação dos doadores por parte do Governo. Pretende-se empenhar esforços para mudar de uma situação em que todos os doadores têm os seus projectos e programas com sistemas de avaliação, prestação de contas e gestão diferentes, para uma situação com procedimentos comuns e maior coordenação entre doadores, aliviando assim a carga administrativa na gestão da Ajuda para o Governo.

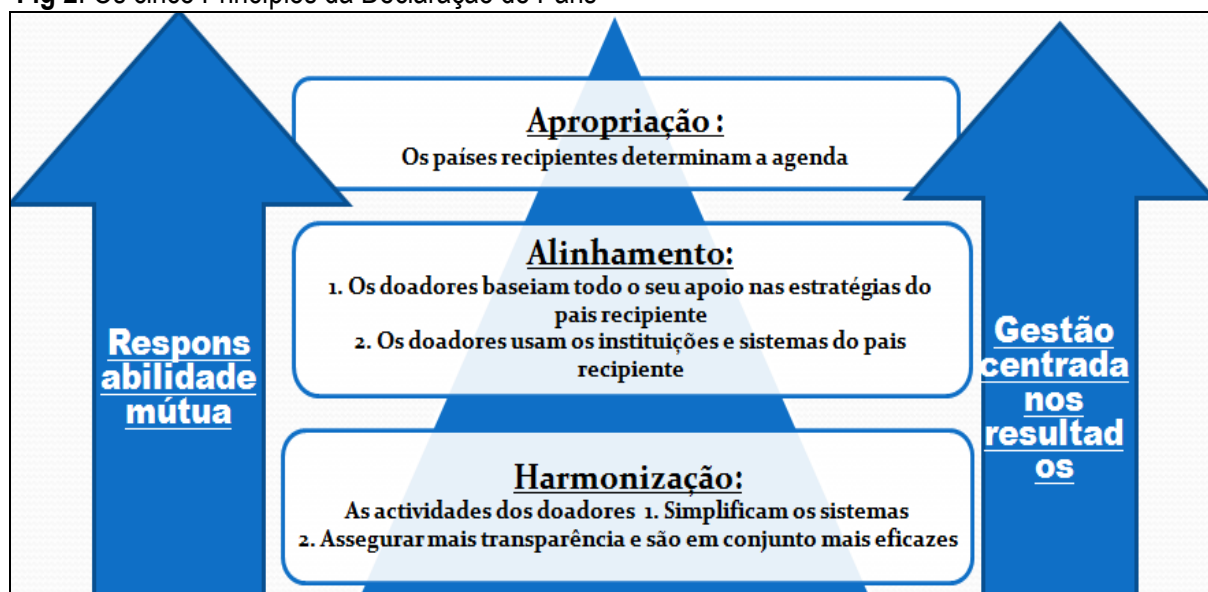
4º Gestão centrada nos resultados: Gerir os recursos e melhorar a tomada de decisões centradas nos resultados.

Este princípio focaliza sobre a necessidade de se concentrar nos resultados de actividades ou programas, em vez dos processos e ligar sistemas de monitoria e avaliação (M&A) aos resultados. Assim, devem se desenvolver sistemas de M&A que contém indicadores de resultado (ex: “100 alunos educados”, em vez de “construção de 5 escolas”). Os doadores devem usar os sistemas nacionais de M&A e evitar a inclusão de indicadores que não constam no programa de desenvolvimento nacional.

5º Responsabilidade mútua: Tanto os doadores como os países recipientes, são responsáveis pelos resultados obtidos em matéria de desenvolvimento.

Este princípio está ligado a filosofia de parceria, ou seja, os países recipientes e os doadores devem trabalhar em conjunto para atingir os objectivos de desenvolvimento do País. Assim, não são só os países recipientes que devem prestar contas aos doadores pela utilização dos fundos, como também, os doadores devem prestar contas aos países recipientes sobre os seus fundos, de modo a assegurar que esforços estão a ser envidados no sentido de aumentar a eficácia dos fundos disponibilizados.

Fig 2: Os cinco Princípios da Declaração de Paris



O documento da declaração de Paris está disponível na seguinte página Web:

<http://www.oecd.org/dataoecd/56/41/38604403.pdf>

3.5 Terceiro Fórum de Alto Nível de Accra sobre a Eficácia da Ajuda - 2008

O Terceiro Fórum sobre a Eficácia da Ajuda, organizado pelo OECD, teve lugar em Setembro de 2008 em Accra (Gana) e foi o primeiro encontro do género a se realizar em África. O encontro culminou com a adopção da Agenda para a Acção de Acra (AAA), contendo uma série de compromissos para fortalecer e acelerar a implementação da Declaração de Paris. A AAA não substitui a Declaração de Paris e não contém quaisquer disposições de controlo adicional. Um aspecto a referir da AAA, é o facto de ela fazer menção explícita ao papel da cooperação Sul-Sul, definindo-a e salientando a sua complementaridade com a cooperação Norte-Sul.

O documento da AAA está disponível na seguinte página Web:

<http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-Portuguese.pdf>

3.6 Conferência de Doha - “Financiar o Desenvolvimento” - 2008

Em Dezembro de 2008, as Nações Unidas organizaram outra Conferência Internacional sobre Financiamento ao Desenvolvimento, que teve lugar em Doha, Qatar, com o objectivo de avaliar a implementação do Consenso de Monterrey. A conferência teve participação de 49 Chefes de Estado, 67 Ministros e representantes bem como oficiais de mais de 170 Países. A mesma culminou com a adopção da Declaração de Doha. As duas mensagens chave do documento são a existência de um forte compromisso dos países doadores em manter as suas metas de ODA independentemente da crise económica e financeira mundial e de organizar outra conferência das Nações Unidas para analisar o impacto da crise económica mundial no desenvolvimento. Outros pontos da declaração realçam a importância dos seguintes aspectos:

1. *Mobilização de Recursos Domésticos (nos países em vias de desenvolvimento)*: no âmbito da importância da apropriação nacional das estratégias de desenvolvimento e de um sector financeiro inclusivo.
2. *Mobilização de Recursos Internacionais*: a necessidade de melhorar o ambiente de negócios e de expandir o alcance dos fundos privados num maior número de países em vias de desenvolvimento.
3. *Comércio internacional como motor para o desenvolvimento*: a importância de concluir as negociações multilaterais de Comércio.
4. *Dívida Externa*: necessidade de considerar novas práticas e mecanismos de reestruturação da dívida.
5. *Problemas sistemáticos*: necessidade de rever os acordos globais existentes de governação económica com reformas do sistema e as instituições financeiras internacionais.

O documento da Declaração de Doha está disponível na seguinte página Web: http://www.un.org/esa/ffd/doha/documents/Doha_Declaration_FFD.pdf

3.7 Quarto Fórum de Alto Nível de Busan sobre a Eficácia da Ajuda - 2011

O IV Fórum de Alto Nível organizado pelo OECD teve lugar em Busan na Coreia do Sul em Dezembro de 2011 tendo como objectivo realizar o balanço das metas da Declaração de Paris para 2010, e determinar o caminho futuro mormente aos assuntos relacionados com a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento. No Fórum cujo documento final foi intitulado “Parceria Global de Busan sobre Cooperação Eficaz para Desenvolvimento” (PGdB), estiveram representados mais de 15 Países e 45 organizações internacionais.

A Parceria de Busan, representa sem dúvidas um novo desenvolvimento na estrutura internacional de cooperação, pelo facto de reunir e vincular os seus compromissos a uma grande variedade de actores quer a nível global, quer a nível dos países (Governos, Parlamentos, Sociedade Civil, Parceiros, Sector Privado). Para além de incorporar uma maior diversidade de actores, a declaração de Busan volta a conferir destaque às formas de cooperação alternativas a tradicional cooperação Norte-Sul, com destaque para a cooperação Triangular e Cooperação Sul-Sul destacando-as como uma indispensável fonte não apenas de financiamento mas sobretudo de conhecimentos e experiências que podem ser decisivas para os países recipientes. Ademais, em Busan é enfatizada a **necessidade de se olhar para além dos meros fluxos financeiros de ajuda, a fim de identificar uma estratégia mais holística e eficaz para promover o desenvolvimento nacional.**

Portanto, pode-se de forma sumária afirmar que a Parceria de Busan, propõem-se como instrumento mais abrangente para consolidar os progressos e coordenar os diversos actores em torno do um conjunto de cinco princípios comuns acordados nos fóruns anteriores foram validados.

Por conseguinte, a Declaração Busan representa um passo importante para além de Paris e de Acra nos seguintes aspectos:

- É apoiada por todos os países parceiros e provedores de Cooperação Sul-Sul (ou seja, inclui os Países Emergentes tal como os BRICS¹), bem como por um grande número de organizações internacionais da sociedade civil.

¹ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

- Reconhece que a ajuda é apenas uma das várias fontes de financiamento do desenvolvimento, que deveria desempenhar um "papel catalisador" e complementar num quadro de cooperação mais abrangente.
- Considera aspectos 'para além da ajuda ', para facilitar parcerias mais abrangentes como são por exemplo, os parceiros Sul-Sul, o sector privado e as organizações da sociedade civil - que colaboram com o Governo para a "eficácia do desenvolvimento".
- Reconhece e acomoda esta diversidade e multiplicidade de parceiros permitindo que os parceiros de cooperação do Sul possam aderir aos compromissos globais numa "base voluntária".
- Refere a necessidade de dar continuidade aos compromissos assumidos em Paris e Accra e de desenvolver novos mecanismos de monitoria global e nacional (sob uma nova parceria global).

A Parceria Global de Busan irá contribuir para promover a comunicação, cometimento e partilha de conhecimentos entre os múltiplos actores de desenvolvimento bem como para manter o apoio político para os compromissos alcançados em Busan.

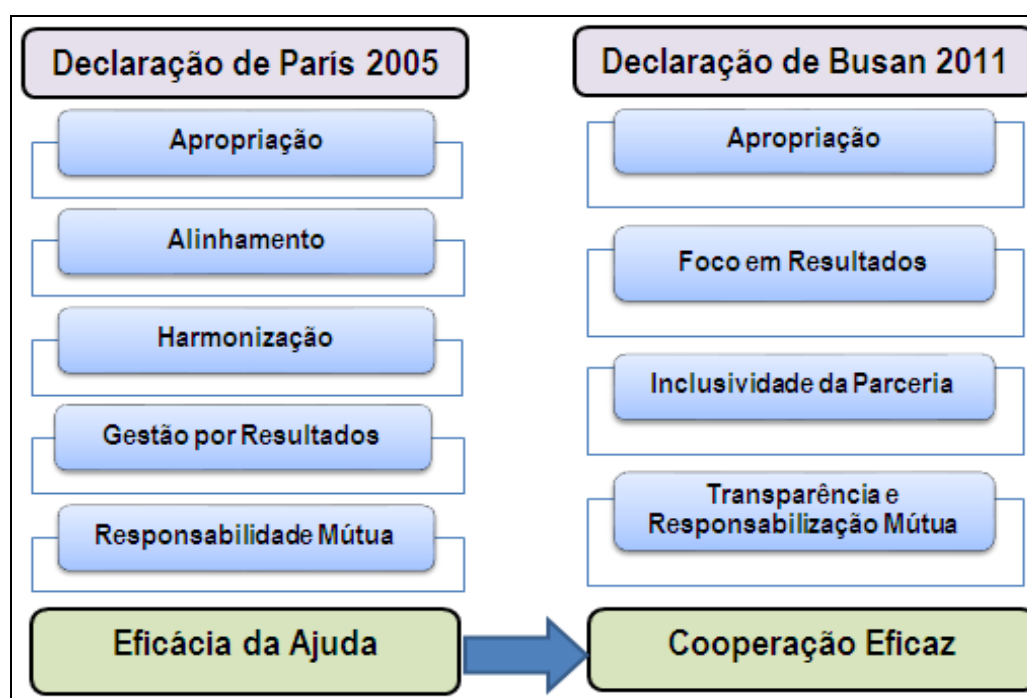


Fig 3: Os Princípios da Declaração de Paris e da Parceria Global de Busan (Fonte: MPD)

O documento da PGdB está disponível no site web do MPD.

3.8 Monitoria e Avaliação das Declarações Internacionais

Quanto à Declaração de Paris, existiu um processo de Monitoria e Avaliação (M&A), coordenado pelo Comité de Assistência para o Desenvolvimento (DAC) da Organização para Desenvolvimento e Cooperação Económica (OECD).

A **monitoria da DP** realizou-se através de inquéritos ao nível dos países recipientes. Moçambique participou em 3 inquéritos, sendo o primeiro no ano de 2006, estabelecendo a linha de base e as metas 2010 para os indicadores da DP em Moçambique, o segundo em 2008 consistindo na avaliação de meio-termo e o 3º e último inquérito que teve lugar em 2011 que forneceu os dados para a avaliação final da implementação da DP em Moçambique.

A **avaliação da DP** é feita através dos *Fora de Alto Nível*. Estes fora servem para juntar todos os actores (Países recipientes e doadores - Governo e Sociedade Civil), com o propósito de avaliar os progressos da implementação da DP e estabelecer próximos passos.

A OECD organizou em 2011 também uma avaliação da Declaração de Paris que consistiu numa avaliação global dos indicadores e algumas avaliações a nível dos países. Vinte e um países recipientes, incluindo Moçambique, e quatro países doadores realizaram a avaliação a nível nacional para alimentar as discussões no IV Fórum de Alto Nível².

Para garantir a prestação de contas em relação aos **compromissos adoptados em Busan**, concordou-se na identificação de 10 indicadores da Parceria Global na base dos quais os Países terão a responsabilidade de conceber indicadores para os respectivos Planos de Acção de nível nacional, ajustados as realidades de cada um dos Países signatários. Os países deverão criar mecanismos próprios de monitoria dos respectivos Planos de Acção e publicação de relatórios anuais que deverão alimentar os processos de monitoria regional e global.

Foi acordado que a cada 18-24 meses, será realizado um encontro de nível político dos Ministros e representantes de alto nível, para avaliar o progresso na implementação dos compromissos de Busan e resolver questões essenciais. Para tornar a Parceria mais operativa foi criado um **Comité de Direcção** que tem na sua TROIKA um representante dos Países Doadores, um dos Países Recipientes e um dos Países Emergentes.

Quanto a coordenação ao nível internacional dos processos de M&A, foi estabelecido um Secretariado conjunto constituído pela **OECD e pelas NU (PNUD)** responsável pela coordenação dos processos de monitoria e avaliação global.

Quanto a Moçambique, de referir que já está concluído o processo de elaboração do Plano Nacional de Acção Pós-Busan, aguardando pela aprovação. No que diz respeito a Monitoria dos indicadores de nível global, Moçambique está neste momento a finalizar o processo de consolidação dos dados que deverão ser partilhados com o Secretariado Internacional Conjunto OECD/PNUD.

² De referir que os relatórios do Inquérito 2011 e da avaliação de Moçambique estão disponíveis na página Web do MPD (www.mpd.gov.mz).

4. Contexto Nacional: Esforços de Moçambique para uma melhor Eficácia da Ajuda Externa

4.1 Quadro legal – Estrutura Existente

Políticas e estratégias vigentes

O Governo de Moçambique adoptou em Julho de 2010 uma **Política de Cooperação Internacional e sua Estratégia de Implementação** (Boletim da República Nr. 34, publicado no dia 30/08/2010), que visa estabelecer os princípios que regem a cooperação internacional, incluindo a coordenação de ajuda externa e que está alinhada com os 5 princípios da DP. O objectivo fundamental da Política de Cooperação Internacional é garantir a prossecução das prioridades do Governo, consubstanciadas na redução dos níveis de pobreza através da promoção do desenvolvimento social, económico, rápido, sustentável e abrangente. É importante notar que um dos objectivos específicos da Política é “Pugnar pela redução gradual da dependência externa”.

O documento distingue 4 áreas de Cooperação Internacional, sendo a cooperação económica, técnica, científica e cultural, assistência humanitária e de emergência, bem como a Ajuda Pública ao Desenvolvimento.

Na área de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a Estratégia estabelece que o Governo:

- Incentiva o fluxo de donativos via o Orçamento de Estado e a inclusão, pelos parceiros, dos valores relativos aos encargos fiscais;
- Esforça-se por manter a sustentabilidade da dívida através da contratação de créditos públicos concessionais, **podendo recorrer a outras formas de crédito não concessionais para financiar projectos de rápido retorno e em situações extraordinárias**;
- Envida esforços para atrair um maior número de parceiros e maiores volumes de recursos para o Apoio Directo ao Orçamento de Estado e ao Apoio Programático aos sectores e;
- Mobiliza financiamentos para projectos de impacto na redução da pobreza e no desenvolvimento **sustentável** do País.

Neste contexto, a estratégia encoraja os parceiros de cooperação a:

- Incluir nos acordos o uso dos sistemas nacionais de gestão de finanças públicas;
- Privilegiar o financiamento do Orçamento do Estado através da Conta Única do Tesouro (CUT);
- Desenvolver planos de desembolsos anuais de modo a assegurar a previsibilidade dos fluxos de recursos externos;
- Fornecer informação rolante sobre previsões de fluxos de recursos externos, em alinhamento com o sistema de planificação de médio prazo do Governo e;
- Privilegiar a assinatura de acordos plurianuais e de preferência rolante com o Governo, de forma a permitir uma melhor programação.

Para assegurar a sua implementação e a respectiva M&A, a Estratégia estabelece, por um lado, um **Fórum de Coordenação da Política de Cooperação Internacional**, dirigido pelo Ministro dos

Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC), integrando os Ministros da Planificação e Desenvolvimento (MPD) e das Finanças (MF).

Por outro lado, o Governo e os 19 Parceiros de Cooperação, os chamados Parceiros de Apoio Programático (PAPs), assinaram em Março de 2009 um novo **Memorando de Entendimento (MdE)** que estabelece o quadro directivo de provisão de Apoio Geral ao Orçamento. O MdE estabelece os mecanismos de coordenação entre os 19 Parceiros e o Governo no âmbito da concessão de Apoio Geral ao Orçamento (AGO).

4.2 Parceiros de Desenvolvimento

Existe o “**Development Partners Group**” – (DPG), que é um fórum onde encontram-se todos os Parceiros de Desenvolvimento (bilateral e multilateral) a nível de Embaixadores para efeitos de coordenação. O DPG reúne-se mensalmente e é presidido pelo Banco Mundial e pelas Nações Unidas (Escritório de Coordenador Residente). O DPG não interage directamente com o Governo e constitui apenas um fórum de concertação entre os doadores. É importante salientar que estão convidados para este fórum, todos os chefes de cooperação incluindo dos parceiros emergentes como a China, Brasil, Rússia, África do Sul, etc.

A **Parceria de Apoio Programático (PAP)** é uma parceria entre o Governo de Moçambique e 19 Parceiros, sendo 19 agências internacionais que fornecem Apoio Programático a Moçambique, na forma de Apoio Geral ao Orçamento (AGO) e Apoio ao Geral aos Sectores (AGS). Este grupo é também denominado por “Grupo 19” ou “G19”.

Os 19 Parceiros de Apoio Programático (PAPs) são: Áustria, Bélgica, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça, Inglaterra, Espanha, Canadá, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento. As Nações Unidas (NU) e os Estados Unidos de América (EUA) são membros associados pois embora não providenciam apoio ao orçamento, eles participam nos processos de planificação, monitoria e avaliação.

Como funciona a Parceria de Apoio Programático (PAP)?

A parceria é regida pelo seu **segundo Memorando de Entendimento - MdE³**, assinado em Março de 2009, válido por um período de 5 anos, que estabelece os princípios e processos ligados a disponibilização de Apoio Geral ao Orçamento (AGO).

O MdE indica os “**princípios básicos**” que devem prevalecer em Moçambique como condição para a continuidade dos desembolsos de AGO, incluindo a salvaguarda da paz, processos políticos democráticos, a independência do judiciário, o Estado de direito, direitos humanos, a boa governação, prioridade à luta contra a pobreza, políticas macroeconómicas sólidas e sistemas eficazes de gestão de finanças públicas.

³ O Primeiro Memorando de Entendimento data de 2004

Quanto a operacionalização do Memorando de Entendimento estão previstos, anualmente, dois processos conjuntos, nomeadamente, o da **Planificação do Quadro de Avaliação do Desempenho** e o processo de **Monitoria e Avaliação**, ambos alinhados com o ciclo de Planificação e Orçamentação do Governo.

Destacar que o **primeiro processo** é sobre a **Reunião de Planificação** que decorre no mês de Setembro, momento em que com base nas propostas sectoriais se estabelecem os indicadores e metas dos Quadros de Avaliação do Desempenho do Governo e dos Parceiros para o ano (n+1), bem como, metas indicativas para os dois anos seguintes (n+2 e n+3).

Sublinhar que, os indicadores para o Quadro de Avaliação de Desempenho são extraídos da Matriz Estratégica do PARP. Esta prática visa assegurar que, não sejam frequentemente impostos ao Governo novas condicionalidades.

O **segundo processo** é relativo a **Revisão Anual (RA)** que decorre em Março/Abril, onde se procede a avaliação conjunta do Desempenho do Governo e dos Parceiros do ano anterior (n-1). Com base nos resultados da avaliação do desempenho do Governo os Parceiros comunicam os Compromissos Orçamentais a serem concedidos ao Governo para o ano seguinte (n+1), etapa extremamente importante para alimentar a elaboração do Cenário Fiscal de Médio Prazo e proceder-se a afectação sectorial dos tectos orçamentais. Os resultados de ambos processos são documentados nos "**Aide Mémoire**", que resumem as conclusões e as recomendações.

Mencionar que, no decurso destes processos funcionam **vários fora de Diálogo Conjunto** entre o Governo e os Parceiros quer, a nível técnico, quer a nível Político com a participação da Sociedade Civil. O nível técnico se debruça sobre assuntos sectoriais e temáticos.

Referir que, o diálogo inicia nos **Grupos Sectoriais e Temáticos**, que são organizados de acordo com a Estrutura do PARP (Objectivo 1: Aumento da Produção e Produtividade Agrária e Pecuária; Objectivo 2: Promoção do Emprego; Objectivo 3: Desenvolvimento Humano e Social. Pilares de Apoio: Governança e Macroeconomia e Gestão de Finanças Públicas), agregando diferentes sectores que concorrem para o mesmo objectivo. Os grupos são compostos por representantes do Governo, Parceiros e Sociedade Civil, reúnem-se mensalmente constituindo veículos para a comunicação e coordenação entre o Governo, os Parceiros de Cooperação e a Sociedade Civil sobre o desenvolvimento.

Funciona também mensalmente o **Grupo de Direcção – Joint Steering Committee** presidido pelo Ministério da Planificação e Desenvolvimento e composto pelo Ministério das Finanças; Negócios Estrangeiros e Cooperação; e, Banco de Moçambique, que dentre outros pontos aprecia o andamento dos processos, a proposta do Aide Mémoire, bem como prepara as reuniões do Diálogo Político.

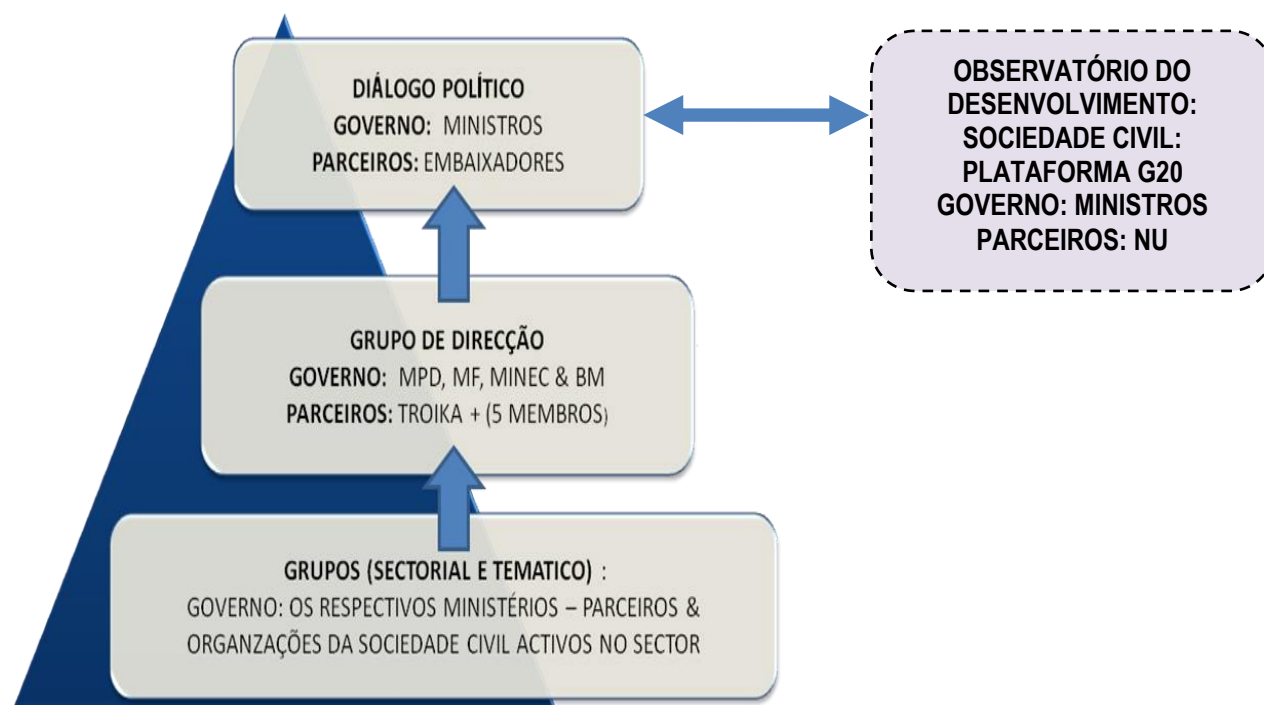
O fórum imediatamente a seguir no quadro da Parceria é o **Diálogo político**, onde são apreciados pontos importantes agendas por ambas partes, permitindo deste modo o entendimento e eventuais esclarecimentos sobre assuntos que, pela sua natureza não devem ser discutidos ao nível técnico e

por último influenciar possíveis reformas. De notar que as reuniões do Diálogo Político realizam-se, 4 vezes por ano, entre os Ministros e Embaixadores.

Referir, adicionalmente, como parte integrante dos dois processos, decorrem as sessões de **Observatórios de Desenvolvimento** onde o Governo interage com a Sociedade Civil sobre o desempenho do Governo bem como, as suas propostas do Plano e Orçamento.

O MdE prevê grupos de **Coordenação entre os parceiros** a diferentes níveis incluindo os Embaixadores (HoM's), os Chefes de Cooperação (HoC) e os economistas. O G19 elege anualmente uma TROIKA composta por três agências bilaterais e 2 membros permanentes, sendo os membros multilaterais (Banco Mundial e União Europeia) que os coordena e representa. Cada agência bilateral faz parte da TROIKA por três anos, assumindo a chefia no segundo ano.

Figura 4: Estrutura do mecanismo de funcionamento da coordenação com os PAPs:



Note-se que todos os documentos referentes a coordenação Governo – PAPs incluindo o respectivo MdE, estão disponíveis na seguinte página Web: <http://www.pap.org.mz/>.

OBJECTIVOS/PILAR	GRUPOS TEMÁTICOS	Grupos Sectoriais
Aumento da produção e produtividade agrária e pesqueira	Melhorar e aumentar o acesso aos factores de produção e Facilitar o acesso aos Mercados	Agricultura, Pescas, MOPH (Estradas)
	Melhorar a gestão sustentável de recursos naturais (terras, águas, pescas e floresta)	Meio Ambiente
Promoção de Emprego	Estimular a criação de Emprego (demanda)	Sector Privado
	Melhorar a empregabilidade dos cidadãos e Facilitar a ligação entre a procura e a oferta	
Desenvolvimento Humano e Social	Disponibilidade e qualidade no acesso aos serviços sociais & Segurança Social Básica e Infra-estruturas Sociais	Educação, Saúde, Água e saneamento Acção social, Energia
Macroeconomia	Estabilidade e Crescimento Macroeconómico	
	Coordenação e Gestão das Finanças Publicas	
	SMAP (Sistemas de Monitoria e Analise da Pobreza)	
Boa Governação	Descentralização e prestação de Serviços	Prestação de serviços públicos & Combate à Corrupção Descentralização e governação local
	Consolidação do Estado de Direito Democrático	Justiça
Assuntos Transversais	AMBIENTE, HIV/SIDA, DESMINAGEN, CALAMIDADES NATURAIS, GÉNERO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL SETSAN, DESENVOLVIMENTO RURAL	

Tabela 1: Estrutura dos Grupos de Trabalho (no âmbito do PARP 2011-2014) Fonte: MPD

5. Dados e ferramentas da AOD em Moçambique

5.1 Dados Gerais

Como referido anteriormente, Moçambique consta dentre os países que recebe maior parte dos fundos de doadores. Tomando em conta a média dos últimos 3 anos a OECD classifica Moçambique como o 4º maior receptor da ajuda externa em África, tendo recebido uma média anual de cerca de 2 bilhões de USD. Dentre os Países em Desenvolvimento, Moçambique foi no mesmo período (2009 – 2011), o 10º maior receptor de ajuda externa, numa lista encabeçada pelo Afeganistão, Congo e Etiópia.

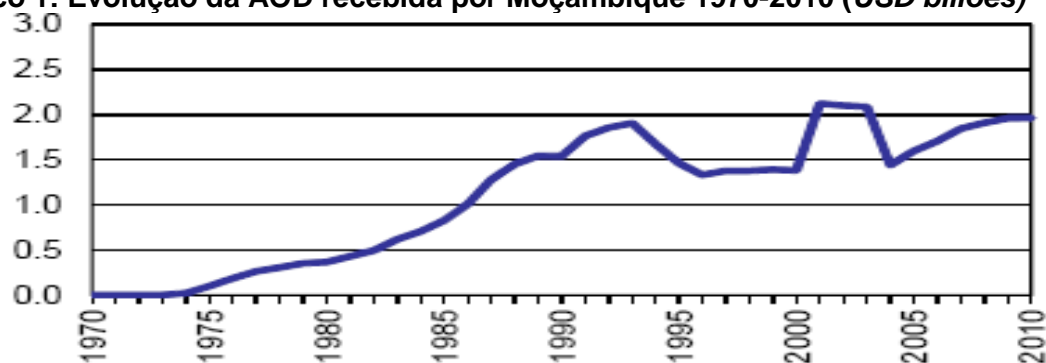
Tabela 2: 10 países maiores recipientes de AOD em África (USD milhões - Desembolsos)

	Países	2009	2010	2011	Media dos 3 anos	%
1	R.D. Congo	2.357	3.543	5.522	3.807	8%
2	Etiópia	3.819	3.525	3.563	3.636	7%
3	Tanzânia	2.933	2.958	2.445	2.779	6%
4	Moçambique	2.012	1.952	2.047	2.003	4%
5	Quênia	1.776	1.629	2.474	1.960	4%
6	Sudão	2.351	2.076	1.138	1.855	4%
7	Nigéria	1.657	2.062	1.813	1.844	4%
8	Ghana	1.582	1.693	1.815	1.697	3%
9	Uganda	1.785	1.723	1.580	1.696	3%
10	Costa do Marfim	2.402	845	1.437	1.561	3%
	Outros Recipientes	25.134	25.971	27.426	26.177	53%
	Total	47.808	47.976	51.261	49.015	100%

Fonte: *Development aid at a glance, statistics by region - Africa, OECD DAC 2013*⁴

O gráfico que se segue ilustra a evolução da Ajuda Externa para Moçambique desde 1970 até 2010. Ele permite-nos inferir o volume da AOD que flui para Moçambique observou em geral uma tendência crescente no período em análise.

Gráfico 1: Evolução da AOD recebida por Moçambique 1970-2010 (USD bilhões)



Fonte: *Development aid at a glance, statistics by region - Africa, OECD-DAC 2013*

⁴ Disponível em:

<http://www.oecd.org/dac/stats/Africa%20-%20Development%20Aid%20at%20a%20Glance%202013.pdf>

Observando a Tabela 3, que apresenta as contribuições individuais dos 19 doadores membros da Parceria do Apoio Programático mais os 2 Membros Associados, podemos constatar que o Banco Mundial, os Estados Unidos da América e a Comissão Europeia foram entre 2005 e 2012, os 3 maiores provedores de AOD para Moçambique.

Agências Doadoras	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
Banco Mundial	253,270,000	249,950,000	266,441,701	257,785,231	254,612,123	194,730,255	101,379,300	231,740,253	1,809,908,863	16%
Estados Unidos da América					263,331,583	237,779,048	445,524,859	406,549,211	1,353,184,701	12%
Comissão Europeia	137,626,561	137,638,847	150,146,471	144,724,548	106,171,318	186,107,409	124,252,812	181,238,522	1,167,906,487	11%
DFID	71,597,418	87,614,023	105,804,944	112,870,370	146,914,322	96,186,427	200,126,579	131,834,915	952,948,998	9%
Banco Africano de Desenvolvimento	118,710,690	107,165,594	74,695,000	73,027,319	101,679,981	76,121,086	57,987,668	89,399,171	698,786,508	6%
Suécia	50,021,451	69,290,358	78,597,410	102,931,720	81,540,210	81,983,471	104,767,859	102,662,006	671,794,485	6%
Alemanha	37,209,417	65,493,602	50,129,309	64,235,398	36,496,678	75,117,976	84,938,721	74,450,193	488,071,295	4%
Holanda	42,979,265	44,098,565	61,346,168	83,553,180	47,606,826	74,238,411	60,616,666	45,416,657	459,855,738	4%
Dinamarca	48,063,268	43,384,841	63,500,000	52,841,517	53,072,139	76,363,846	37,525,405	61,125,293	435,876,309	4%
Noruega	51,572,826	49,103,894	59,157,276	63,074,950	11,382,929	67,261,636	64,890,710	61,576,767	428,020,988	4%
Canada	34,293,569	38,596,799	36,001,338	50,770,917	4,468,297	72,215,396	96,152,363	91,094,404	423,593,082	4%
Nações Unidas					96,903,605	85,052,838	126,532,847	58,680,573	367,169,864	3%
Irlanda	39,421,332	41,215,284	55,400,328	61,140,713	21,677,321	46,701,210	50,133,300	47,115,306	362,804,793	3%
Finlândia	22,099,788	24,464,297	26,527,843	33,336,981	62,356,507	45,600,198	40,144,411	31,515,154	286,045,178	3%
Portugal	20,575,502	11,371,896	13,180,037	12,601,935	57,389,896	111,830,692	16,658,356	7,659,691	251,268,004	2%
Italia	24,735,037	32,117,271	27,862,887	16,617,156	79,814,284	25,611,935	18,423,865	20,111,201	245,293,634	2%
Espanha	20,356,206	22,973,685	11,021,492	17,919,118	55,651,161	32,579,236	24,765,832	8,643,083	193,909,812	2%
França	16,014,853	17,107,780	18,034,070	21,403,680	22,885,714	46,157,719	17,510,091	26,280,641	185,394,547	2%
Bélgica	6,411,082	6,209,950	8,463,726	7,209,027	77,771,069	15,131,520	17,683,081	13,761,985	152,641,440	1%
Suiça	15,030,013	11,179,358	13,883,531	13,904,294	14,076,204	24,544,772	23,044,945	33,855,602	149,518,718	1%
Austria	0	0	0	5,327,880	9,212,884	5,593,843	5,528,157	5,334,146	30,996,911	0.3%
TOTAL	1,009,988,275	1,058,976,041	1,120,193,531	1,195,275,933	1,605,015,051	1,676,908,924	1,718,587,826	1,730,044,774	11,114,990,356	100%

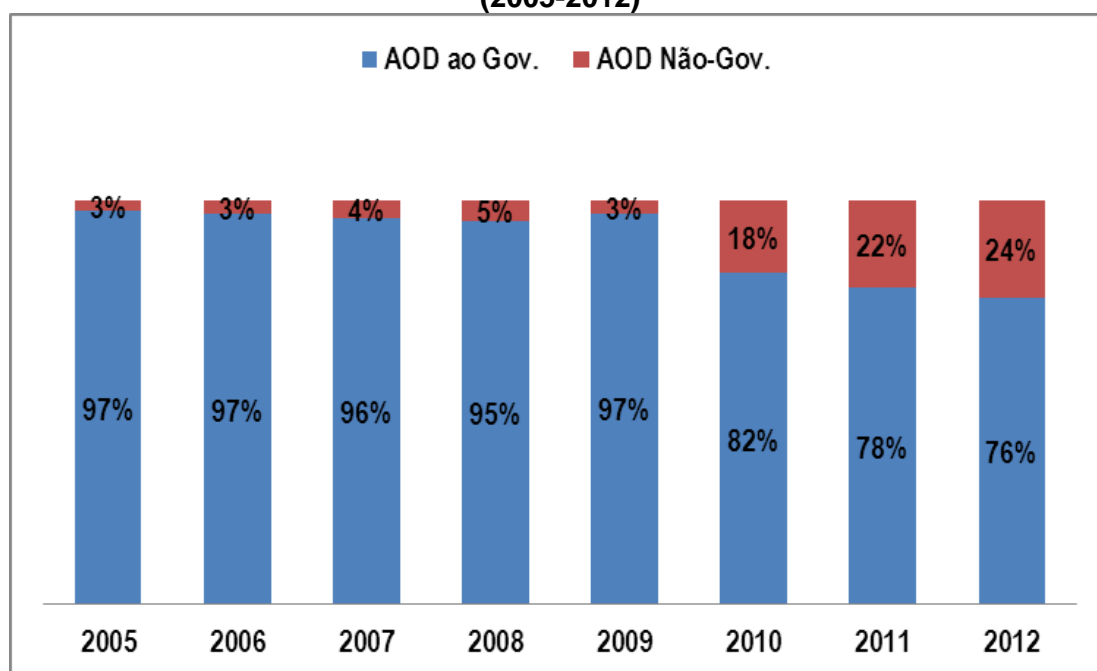
Tabela 3: Fluxo de desembolsos de AOD para Moçambique (Desembolsos) 2005 - 2012 (USD)

Fonte: *Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.*

5.2 Ajuda Por Recipientes

O Gráfico 2 representa os destinatários dos fundos em Moçambique (somente os dados dos PAPs) e demonstra que a grande maioria da AOD (uma média de 90% da AOD desembolsada nos últimos 8 anos⁵) foi canalizada ao Governo. Os 10% remanescentes foram desembolsados à Sociedade Civil, ao Sector Privado e outras organizações Não-Governamentais. Estes dados ilustram o grande nível de confiança que os parceiros têm no Governo de Moçambique.

Gráfico 2: Proporção da AOD canalizada ao Governo do total de Desembolsos ao País (2005-2012)



Fonte: *Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.*

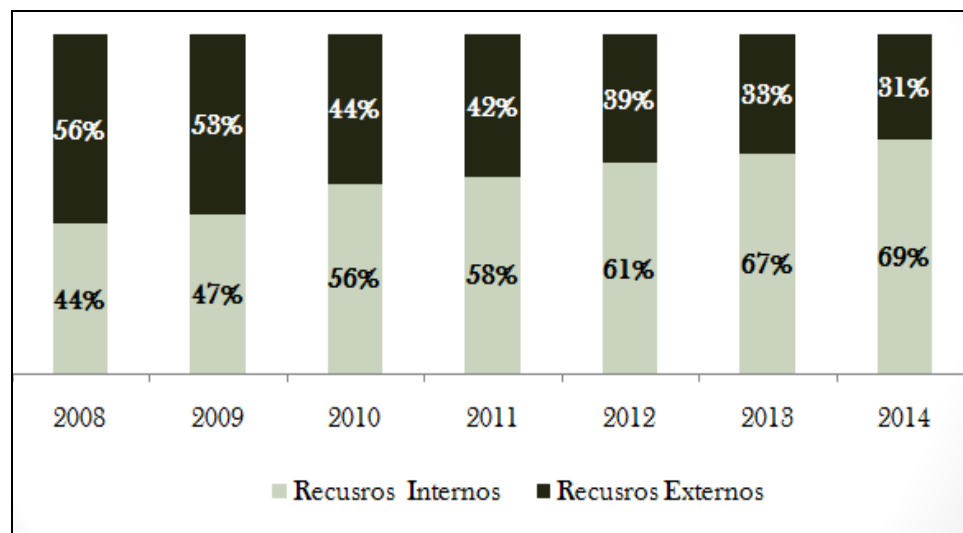
5.3 Dependência Orçamental em relação a Ajuda Externa

O facto de Moçambique constituir ainda um dos maiores recipientes da AOD em África, reflecte em parte a necessidade de financiamento dos recorrentes *deficits* orçamentais através de ajuda. De facto, em 2004, na altura da assinatura do primeiro Memorando de Entendimento para a concessão do Apoio ao Orçamento, o rácio fiscal do País era de apenas 12,4% e os recursos orçamentais internos podiam cobrir apenas perto de 30% da Despesa Pública. Ciente do desafio de reforçar a autonomia orçamental do País, o Governo preconizou na sua Política de Cooperação Internacional, a gradual Redução destes níveis da dependência. Com efeito, tem-se registado notáveis progressos nesta área, conforme se pode depreender do gráfico abaixo. O Orçamento do Estado foi em 2008 maioritariamente financiado

⁵ Esses dados não incluem os doadores não tradicionais como Japão, China, Brasil, etc...

por Recursos Externos (56%). Porém, a partir de 2010, o cenário começou gradualmente a se inverter, com a dependência orçamental a reduzir para menos de 50%.

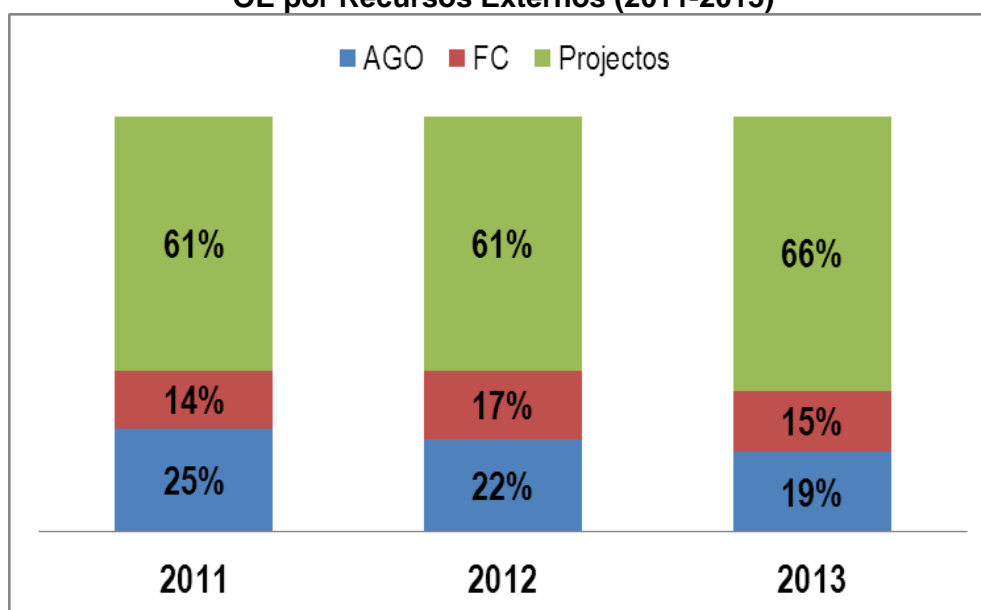
Gráfico 3: Evolução da Estrutura do Orçamento do Estado (2008-2014)



Fonte: MPD

Tal como ilustrado no Gráfico 3, o OE inicial de 2013 projectava um peso dos Recursos Externos de cerca de 33%, cobertos na seguinte estrutura em termos de modalidade: 66% em Projectos, 15% em Fundos Comuns e 19% em AGO. Os dados disponíveis tendem a apontar para uma gradual redução ao apoio nas duas modalidades programáticas, associado a um peso crescente da modalidade de projectos.

Gráfico 4: Peso das Modalidades de ajuda ao Governo na estrutura da Cobertura do OE por Recursos Externos (2011-2013)

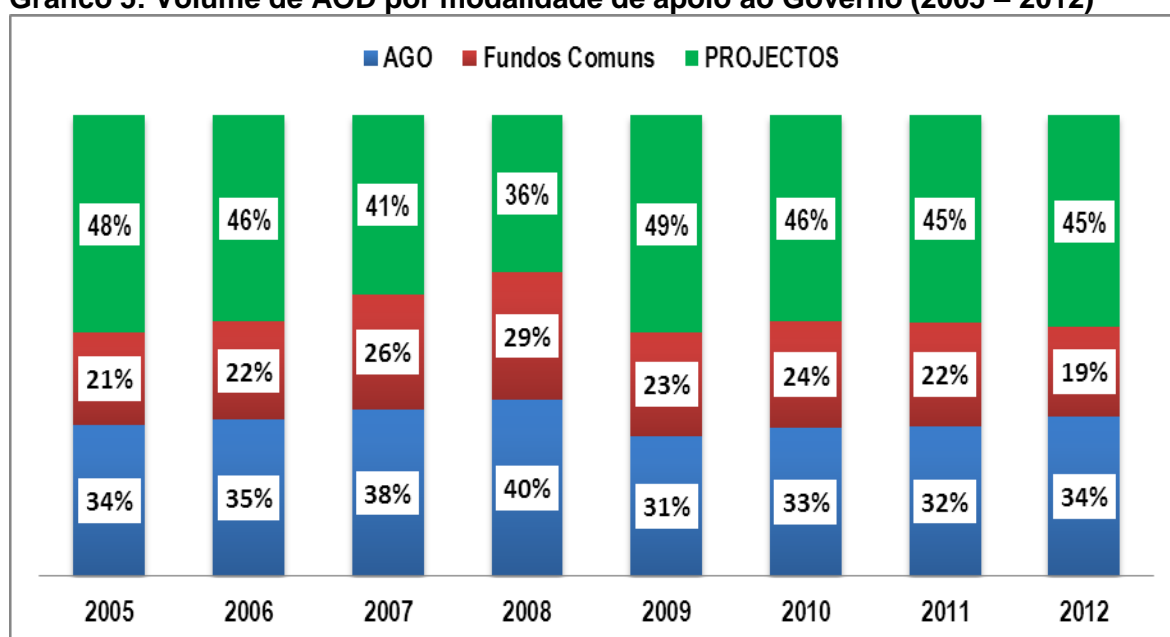


Fonte: Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.

5.4 Dados por modalidade de ajuda

O gráfico 5 mostra a composição dos fluxos de AOD ao Governo (PAPs + Membros Associados). Em média, os parceiros desembolsam 35% da sua ajuda como AGO e 23% como AOS (Fundos Comuns). A maioria da ajuda continua ser desembolsada na modalidade de projectos (45%). De notar que o comportamento dos desembolsos tende a alterar-se consideravelmente quando a análise inclui apenas os fluxos de AOD dos PAPs (excluindo os Membros Associados), passando a estrutura do portfólio a ser dominada pela Ajuda Programática (AGO e AOS) que constitui uma média anual de 64% do total da ajuda dos PAPs ao Governo. Os projectos representam apenas 36% do apoio dos PAPs ao Governo.

Gráfico 5: Volume de AOD por modalidade de apoio ao Governo (2005 – 2012)



Fonte: *Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.*

A análise grafica acima ilustrada, denuncia uma tendencia gradual de decrescimo, do volume de AOD direccionada aos sectores (AOS), que reflete tambem o abandono de alguns doadores desta modalidade. Repare-se na tabela 4 que, com a extinção do Fundo Comum do programa de Reforma do Sector Público (UTRESP) o número de Fundos Comuns baixou de 15 em 2010 para 14 em 2014 (na base dos compromissos). Contudo, o aspecto que mais ressalta da tabela 4, é a vertiginosa redução do número de Doadores, que financiam os Fundos Comuns. Se em 2010 cada FC era em média financiado por 5,5 Parceiros, em 2014 essa média baixa para apenas 2,8. Em todos os FCs, o número de parceiros baixou.

Tabela 4: Apoio Programático aos Sectores 2007- 2014 (Compromissos, USD Milhões)

PROGRAMAS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total	No. Donors (em 2010)	No. Donors (em 2014)
Educação FASE	55,7	71,6	142,6	111,1	85	115,9	101,0	138,2	821,1	11	7
Saude PROSAUDE	89	70	94,7	85,6	75,3	111,9	88,0	84,2	698,6	13	8
Agricultura PROAGRI	37,7	38,5	43,2	42,6	26,1	10,0	13,9	7,7	219,8	9	2
Estradas PRISE	35,8	24	30,6	36,2	10	15,9	12,3	12,3	177,1	5	2
HIV/AIDS (CNCS)		21,6	19,2	4,2	4,3	3,0	0,0	0,0	52,3	5	0
Agua ASAS	5,2	6,3	9,9	11	1,4	-	5,8	3,9	43,4		1
UTRAFE		9,2	7	9,6	8,5	8,3	5,1	5,6	53,2	4	3
Agua e Saneamento PRONASAR					13,4	7,4	10,5	7,2	38,5	5	4
UTRESP			4,3	12,3	4				20,6	3	0
Tribunal Administrativo ATA			4	5,3	2,8	3,2	3,8	5,4	24,4	4	5
Autoridade Tributaria TAA			5,9	3,7	2	1,3	2,0	7,1	22,0	4	4
INE				6,6	6,3	17,9	4,2	1,9	36,8	3	2
Accao Social INAS				6,6	5	3,2	5,2	5,2	25,2	2	2
Descentralizacao PNPF					11,6	1,2	1,4	1,4	15,6	4	2
Pescas					7,9	5,3	5,3	6,3	24,8		1
IGF						4,1	3,5	3,0	10,6		2
Total:	223	241,2	361,4	334,8	263,6	308,6	261,8	289,4	2.284		

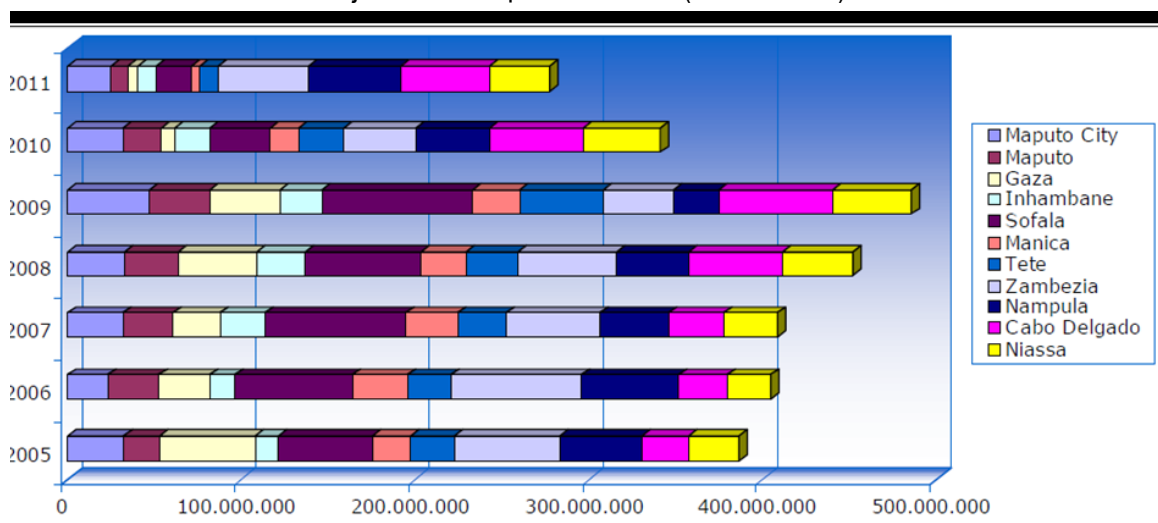
Fonte: Avaliações Anuais do Desempenho dos PAPs, MPD.

Pode-se constatar que os 3 maiores Fundos Comuns (por volume de fundos alocados) distribuem-se pelos sectores de: Educação, Saúde e Agricultura.

5.5 Ferramentas de Coordenação da Parceria de Apoio Programático

Para além do MdE assinado com os PAPs, o Governo, com apoio da Comissão Europeia e das Nações Unidas, estabeleceu uma base de dados sobre os fluxos de Ajuda Oficial ao Desenvolvimento denominada ODAMoz (Official Development Assistance to Mozambique), a qual está acessível via internet: www.odamoz.org.mz. Esta base de Dados foi criada em 2005 e a sua gestão passou em 2008 para o Governo de Moçambique, através do Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). O objectivo da ODAMoz é de melhorar a coordenação e harmonização da informação sobre o financiamento externo; servir de instrumento para a análise de financiamento externo; disponibilizar informações acerca das previsões e desembolsos trimestrais, assim como apoiar o processo de orçamentação do Estado.

Gráfico 7: Desembolsos de Ajuda Externa por Províncias (2005 – 2011)



Fonte: ODAMOZ, Donor Atlas (2008)

6. Progressos na implementação das Declarações Internacionais em Moçambique

Moçambique em conjunto com os seus Parceiros de Cooperação desenvolveu há alguns anos um sistema de trabalho que tenta aprimorar a eficácia da Ajuda. O sistema foi melhorando ao longo dos anos culminando num mecanismo que tenta estabelecer uma parceria mais eficaz entre o Governo e os PAPs.

Segue-se um sumário baseado nos indicadores de Declaração de Paris, com os dados dos 3 inquéritos OECD/DAC (2006 – linha de base, 2008 – avaliação de meio termo e 2011 – avaliação final).

Os dados do quadro apresentam alguma inconsistência causada pelo uso de diferentes definições ao longo dos anos.

Tabela 5: Progresso dos Indicadores da Declaração de Paris em Moçambique (2010)

Indicador da DP	2006	2008	Meta para 2010	Alcançado 2010	Avaliação
<i>Apropriação</i>					
1. Estratégias Operacionais de Desenvolvimento.	C	C	B or A	*	Dados Não Disponíveis
<i>Alinhamento</i>					
2.A Sistemas de GFP Fiáveis.	3.5	3.5	4	4	Alcançado
2.B Sistemas de Procurement Fiáveis.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
3. Fluxos de Ajuda Alinhados às Prioridades Nacionais.	83%	83%	92%	91%	Não Alcançado mas Progresso Significativo
4. Fortalecimento da Capacidade através de Apoio Coordenado.	38%	27%	50%	24%	Não Alcançado com Deterioração do Desempenho
5.A. Utilização de Sistemas Nacionais de GFP.	36%	44%	57%	48%	Não Alcançado mas Progresso Significativo
5.B Utilização de Sistemas Nacionais de Procurement.	38%	54%	N/A	57%	Não Avaliado mas Progresso Significativo
6. Fortalecimento de Capacidade pela Redução de UIP Paralelas.	40	26	13	6	Alcançado
7. Previsibilidade da Ajuda.	70%	73%	85%	84%	Não Alcançado mas Progresso Significativo
8. Ajuda Não Condicionada.	89%	91%	> 89%	**	Dados Não Disponíveis
<i>Harmonização</i>					
9. Uso de Arranjos Comuns ou Procedimentos	46%	46%	66%	51%	Não Alcançado mas Algum Progresso
10.A Missões Conjuntas	46%	13%	40%	18%	Não Alcançado com Deterioração do Desempenho
10.B Trabalho Analítico Conjunto	63%	32%	66%	60%	Não Alcançado com Deterioração do Desempenho
<i>Gestão Orientada para Resultados</i>					
11. Gestão Orientada para Resultados	C	B	B or A	*	Dados Não Disponíveis
<i>Responsabilidade Mútua</i>					
12. Responsabilidade Mútua	Sim	Sim	Sim	Sim	Alcançado

* A pontuação para este indicador será atribuída pelo Banco Mundial, de acordo com a informação qualitativa apresentada neste relatório.

** A pontuação para o indicador 8 será enviada pelo secretariado da OECD-DA C aos Coordenadores Nacionais até ao final de Maio de 2011.

(1) A definição de missões em conjunto foi modificada de 2005 a 2007, facto que justifica a alta % em 2005.

Princípio 1: Apropriação

O indicador relacionado com o princípio de “apropriação” e o “número de países que têm estratégias de desenvolvimento” e que estão sendo monitorados pelo Banco Mundial na sua publicação “Comprehensive Development Framework Assessment” (Avaliação Abrangente dos Quadros de Desenvolvimento).

No que diz respeito à apropriação, Moçambique atingiu as metas da DP, tendo adoptado uma estratégia de Redução da Pobreza de Médio Prazo. O PARPA II (2006-10) foi concebido através de um processo consultivo e estabeleceu estratégias-chave para o desenvolvimento, incluindo um quadro detalhado de Monitoria e Avaliação (M&A). O seu sucessor, o PARP 2011-2014, apreciou níveis semelhantes de consulta e igualmente proporciona um quadro detalhado de M&A.

O PARP 2011-2014 assegura a ligação com outras estratégias e documentos operacionais do Governo. Primeiro, está baseado nos objectivos do PQG (Plano Quinquenal do Governo 2010-2014) mais relevantes e prioritários para a redução da pobreza e inclui a ligação com o Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) através da abordagem programática. Consequentemente, o PARP fornece um quadro de M&A.

Assim, como foi destacado no relatório síntese da Avaliação da DP, a criação de uma Estratégia de Redução da Pobreza não abrange por si só todo o conceito de apropriação, tanto que, a definição do próprio conceito de apropriação precisa de ser mais reflectido.

Princípio 2: Alinhamento

O segundo princípio sobre alinhamento, incentiva os parceiros a “alinhar” com (1) as prioridades e planos do País e (2) os sistemas (finanças públicas) do Governo.

No geral, todos os PDs declaram que as suas estratégias estão alinhadas com os planos do Governo ao nível de política no sentido mais amplo. O uso de sistemas do Governo tem vindo a aumentar, e os PDs têm prestado um apoio substancial para fortalecê-los. Durante a implementação da DP, houve um aumento nos fundos alocados através de AGO e contribuições para os FCs, duas modalidades de ajuda que têm-se revelado bem adequadas para o uso de sistemas do Governo embora diga-se que infelizmente os FCs não aplicam todos os sistemas do País, conforme prescrito pela DP.

No entanto, um número limitado de projectos usa os sistemas do governo e este é um grande desafio para o futuro.

Princípio 3: Harmonização

Moçambique é um dos países mais avançados em termos da criação de mecanismos de coordenação de parceiros e harmonização. Em de 2005, já existia um mecanismo de harmonização entre os parceiros que providenciavam AGO, com revisões anuais e um grande número de grupos de trabalho. Em 2005, já existiam vários FCs a nível sectorial, com revisões anuais sectoriais e mecanismos de coordenação, e o seu número e o volume da ajuda tem aumentado ao longo dos últimos 5 anos. Em 2009, foi assinado um novo MdE para o AGO entre os Governo e os 19 PDs que fornecem o AGO. Em 2010, dois membros associados juntaram-se ao grupo, EU e NU. Este grupo abrange a grande maioria da ajuda ao País, embora exclua o Japão, os Fundos Verticais e os PDs emergentes ou “não-tradicionais”. O Grupo 19 tem um sistema de harmonização baseado na representação do que reduz significativamente a carga administrativa do Governo, que passa a lidar com um grupo restrito de parceiros em vez de com cada um individualmente.

Os indicadores ligados à área de Harmonização demonstram um bom desempenho, significando que os doadores já chegaram a um bom nível de harmonização. O cumprimento das metas relacionadas **ao número de missões em conjunto** parece ser o mais problemático.

Princípio 4: Gestão Para Resultados

Moçambique dispõe de um mecanismo de Monitoria e Avaliação da estratégia de desenvolvimento nacional (PARPA II, e PARP 2011-2014) que inclui objectivos, indicadores de resultado, baseline, metas, realizações, entidade responsável e indicador de produto ou execução. As responsabilidades institucionais do quadro de M&A estão a cargo do Ministério de Planificação e Desenvolvimento.

O Governo introduziu em 2007 a planificação e orçamentação por programas, o que significa orçamentar, planificar, prestar contas e avaliar planos e despesas tendo como horizonte resultados específicos. Isto aumenta o enfoque sobre resultados concretos de intervenções, e melhora a monitoria e avaliação, contribuindo para um maior impacto das actividades. A pontuação para este indicador é fornecida pelo Banco Mundial e OECD-DAC.

Princípio 5: Responsabilização Mútua

O sistema de responsabilização mútua de Moçambique é um dos mais avançados no mundo e consiste de dois Quadros de Avaliação de Desempenho, um para o Governo e outro para os PAPs. Estes incluem indicadores e metas para os próximos dois anos, e o desempenho em relação as metas é avaliado anualmente. O QAD para o Governo contém os principais compromissos e indicadores extraídos do sistema nacional de planificação (PARPAII e PARP), e o QAD dos PDs está relacionado

com a eficácia da ajuda externa. Neste âmbito o Governo tem estado a fortalecer a sua capacidade, assegurando assim a liderança do Governo na condução da avaliação dos PAP's, desde 2011 (avaliação de desempenho 2010).

A avaliação da DP suscitou a questão do QAD existente ser apenas em relação aos PAP (19 membros). Embora houve algum progresso desde 2009 com a inclusão dos membros associados, EUA e NU.

De notar que a relação entre os dois parceiros (Governo e países doadores) é assimétrica, e por isso não é possível ter uma verdadeira responsabilização mútua. Claramente, a “capacidade de penalizar” é altamente desigual pois só existem incentivos para o desempenho do Governo. O Governo introduziu em 2012 um estímulo aos parceiros, atribuindo um Diploma de honra, ao parceiro com melhor pontuação no âmbito da Avaliação do QAD e ao Parceiro que assumiu durante o ano anterior a liderança da TROIKA para reconhecer os seus esforços no âmbito da coordenação do grupo. O desafio neste momento persiste no desenvolvimento de incentivos mútuos vinculativos.

Figura 5: Diagrama ilustrando a assimetria das relações Governo – Parceiros



Fonte: **Mutual accountability in practice: The case of Mozambique (SADEV, 2012)**

7. Perspectivas para a arquitectura da Ajuda Externa

No último semestre de 2010 foi conduzido uma avaliação do impacto de Declaração de Paris em Moçambique e foram auscultados todos os actores (Governo, Parceiros de Cooperação e Sociedade Civil) e identificados alguns desafios. O Governo considerou importante definir perspectivas futuras com vista a ultrapassar os constrangimentos identificados:

1. Moçambique publicou em Agosto 2011 a **Política de Cooperação Internacional e sua Estratégia de Implementação**. A Política de Cooperação será operacionalizada por meio de um Plano de Acção para guiar todos os actores (MPD, MINEC e MF) para uma implementação mais eficaz da Política. Um dos objectivos fundamentais e primordiais da Política de Cooperação Internacional é pugnar pela redução gradual da dependência externa.
2. Assegurar uma **arquitectura de ajuda Inclusiva**: Os parceiros não - tradicionais (são países emergentes, que foram recipientes, e tornaram-se recentemente países doadores) oferecem um potencial importante para cooperação SUL-SUL por que enfrentaram desafios similares e apresentam características agro-ecológicas idênticas as de Moçambique. A actual arquitectura de ajuda não inclui esses parceiros. Para responder a esse desafio, o Governo iniciou em 2008 um processo de elaboração do **Código de Conduta** com todos os parceiros. O Código de Conduta determinará a arquitectura da ajuda, incluindo mecanismos de Monitoria e Avaliação com todos os parceiros. O objectivo é ter o Código assinado até 2011.
3. Em termos de **mecanismo de responsabilização mútua**, Moçambique tem uma boa experiência, mas a avaliação identificou fragilidades importantes. Falta um sistema de incentivos mútuos, cuja aplicabilidade não penalize apenas ao Governo.
4. A **base de dados de ODAMOZ** tem um potencial importante no sentido de que poderá congrega toda a informação sobre Ajuda Externa no País, e conseqüentemente assegurar maior transparência e alimentar os sistemas de planificação do Governo. A fiabilidade dos dados precisa ser melhorado e os dados dos parceiros não tradicionais precisam ser incluídos.
5. **Apropriação Inclusiva**: O conceito de apropriação implica que o País (Governo e Sociedade Civil) recipiente toma a liderança na elaboração de políticas e estratégias de desenvolvimento. A maior fraqueza identificada nos países recipientes através da monitoria da DP é que “apropriação” fica

maioritariamente limitada aos órgãos centrais do Governo. Cabe mencionar que o relatório da avaliação da Declaração de Paris destacou “apropriação” como um conceito altamente político, clarificando que a relação *doador-recipiente* pela sua natureza dificulta uma “apropriação” a 100% dos países recipientes. Neste contexto, Moçambique institucionalizou determinados Fora consultivos (a diferentes níveis com destaque para Conselhos Consultivos & Observatórios de Desenvolvimento) no sentido de assegurar a inclusão da opinião da Sociedade Civil como parte da sua abordagem de Governança Participativa. Esses processos, incluindo consultas ao parlamento podem ainda ser melhorados para poderem captar na íntegra o conceito de apropriação Inclusiva.

6. **Secretariado Técnico de Eficácia de Ajuda:** a Presidência da TROIKA e seus membros obedecem a um sistema rotativo o que se traduz na mudança anual das pessoas que representam aos parceiros face ao Governo. Este processo tem implicações em termos de custos de transacção uma vez que para cada ano o processo inicia com novas pessoas muitas vezes sem experiência na matéria. O Governo está a analisar em conjunto com os parceiros a possibilidade de ter um secretariado permanente.

7. **Implementação dos compromissos assumidos em Busan:** O Documento da Parceria Global de Busan traz algumas inovações que devem ser contextualizadas a fim de que sejam implementadas em Moçambique. Ciente disso, o Governo, constituiu em Julho de 2012 um Grupo de Trabalho com diferentes actores (Parlamento, Sociedade Civil, Governo, Sector Privado e os Parceiros) para elaborar um Plano de Acção Nacional (PAN) pós Busan. De salientar que, o Plano de Acção foi elaborado e aguarda-se pela sua aprovação no Terceiro Trimestre de 2013.

Anexo I:**Tabela 1: Evolução da Ajuda total ao Governo por modalidade de 2005 ate 2012 (incluindo a percentagem indicando o seu valor relativo)**

	2005	%	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%
AGO	329,906,147	34%	359,094,373	35%	403,513,586	38%	458,185,992	40%	487,524,435	31%	458,676,420	33%	437,942,904	32%	449,329,423	34%
Programas sectoriais	205,221,902	21%	225,853,918	22%	282,987,868	26%	331,362,065	29%	360,697,035	23%	330,784,935	24%	302,778,090	22%	252,714,030	19%
PROJECTOS	474,860,227	48%	473,607,380	46%	433,692,077	41%	405,727,876	36%	756,793,580	49%	638,152,012	46%	607,028,552	45%	596,113,057	45%
ODA Total para GdM	983,113,362	100%	1,023,431,291	100%	1,070,669,027	100%	1,134,677,037	100%	1,555,339,725	100%	1,375,989,585	100%	1,347,749,546	100%	1,310,999,596	100%
Evolução volume total Ajuda para GdM			De 2005 a 2006		De 2006 a 2007		De 2007 a 2008		De 2008 a 2009		De 2009 a 2010		De 2010 a 2011		De 2011 a 2012	
			4%		5%		6%		37%		-12%		-2%		-3%	
Evolução AGO			9%		12%		14%		6%		-6%		-5%		3%	

Fonte: Avaliações anuais de Desempenho dos PAPs (2005-2012)