

Reflexões sobre a Economia Política da Ajuda Externa e a Avaliação dos PAPs em Moçambique

Carlos Nuno Castel-Branco

Director do IESE

Professor Associado da Faculdade de Economia da UEM

carlos.castel-branco@iese.ac.mz

Apresentação para Organizações da Sociedade Civil em Moçambique

Ibis/Grupo Moçambicano da Dívida

Maputo, 13 de Maio de 2009

Estrutura da Apresentação

- Introdução à questão da avaliação mútua
 - Princípios de eficácia da ajuda (Declarações de Roma, Paris e Acra)
 - Avaliação mútua no contexto da eficácia da ajuda – a ideia de parceria – e no contexto da revisão conjunta
 - Contexto fundamental – dependência da ajuda externa e os limites para parceria e para soberania
- Ajuda externa, finanças públicas e desenvolvimento
 - Moçambique é dependente em quê? Ajuda às finanças públicas versus ajuda humanitária
 - Finanças públicas e desenvolvimento
 - Economia política do Estado, das finanças públicas e do desenvolvimento (afinal o debate não é sobre ajuda, mas sobre economia política do desenvolvimento)
- Eficácia da ajuda e a avaliação dos PAPs
 - O sistema e os indicadores
 - O desempenho dos PAPs
- Lutas sobre a estratégia nacional de ajuda externa
- Principal indicador de eficácia da ajuda externa.
- Um papel para organizações sociais?

Introdução à Questão da Avaliação Mútua

- Princípios da eficácia da ajuda:
 - *Ownership* e liderança do governo recipiente da ajuda, alinhamento da ajuda com as prioridades e políticas nacionais – endogenização do debate político, liderança efectiva na mobilização e alocação de recursos e prestação da contas. O que é que estes conceitos e pressupostos significam em teoria social rigorosa e na prática? *Ownership* no contexto de relações de poder, classe e conflito. Luta social é por *ownership*. Portanto, falar de *ownership* em geral – sem especificar de quem, sobre o quê e em que contexto social, político e económico – não tem sentido.
 - Foco em resultados – impacto social e económico. O peso dos processos. Processos versus resultados: em conflito ou unidade entre eles? O que são os resultados e qual é o seu contexto social, político e económico?
 - Harmonização dos procedimentos entre doadores – redução dos custos de informação e transacção. O problema da divisão do trabalho: (i) ajuda é política e objectivos políticos são mais amplos que os de eficiência dos processos; (ii) procedimentos e burocracia à escala global. Logo, procedimentos comuns são difíceis de alcançar – por exemplo, poucos exemplos, e pouco duradouros, de ajuda delegada.

Introdução à Questão da Avaliação Mútua

- Noção de que a eficácia da ajuda depende da “parceria” entre doador e governo receptor. Ambos são igualmente responsáveis pelo desempenho – governo implementa “boas políticas” e doadores implementam “bons processos”.
- No entanto, apesar destes princípios, a questão de fundo é que com o sistema de ajuda externa existe uma relação mútua, mas desigual, de dependência:
 - O enfoque da ajuda: redução da pobreza com condicionalismos económicos e políticos. Pobreza como questão em si, independente dos padrões de acumulação económica. Pobreza como resultado de “faltas” (recursos, capacidades, bom governo, transparência, etc.). Ajuda pode cobrir as “faltas” enquanto que a economia cresce (como é que esse crescimento cria riqueza e pobreza, isso não é questão)
 - Logo, o sistema de ajuda externa promove uma abordagem dualista. Ao fazê-lo, na essência cria e reproduz um uma relação mútua, embora desigual, de dependência entre governo recipiente e doador.

Introdução à Questão da Avaliação Mútua

- Do lado do governo receptor:
 - Dependência fiscal e garantia de não colapso do Estado
 - Legitimação como provedor de bens públicos
 - Redistribuição de rendimento sem afectar interesses do capital nacional e internacional – *trade-off* não envolve tributação e outros mecanismos mais conflituosos de redistribuição, pois o rendimento redistribuído vem de impostos de outras economias
 - Legitimação política – o governo que tem a confiança dos doadores
 - Não responsabilização (ou abdicação da responsabilidade) por decisões e resultados – doador como mecanismo de escape

Introdução à Questão da Avaliação Mútua

– Do lado dos doadores:

○ Ajuda como instrumento de influência política

❖ Condicionais políticos e económicos: (i) os tipos de condicionais e os processos de os impor; (ii) fragmentação do Estado; (iii) ambiguidade acerca da coordenação dos condicionais: articulação do Estado versus um modelo de capitalismo (em torno de que são os condicionais articulados?)

❖ Informação – o que é que se sabe, circula e articula como informação.

❖ Formação das instituições e ideologias

○ Ajuda como instrumento de promoção do capitalismo global por via da reciclagem e redistribuição do rendimento à escala global

❖ Compensação por custos do capitalismo global: liberalização dos mercados, privatização mesmo das utilidades públicas, facilidades de investimento estrangeiro (incentivos fiscais, transferências de lucros, dupla tributação, paraísos fiscais.....)

❖ Estabilização e articulação das prioridades globais. Modelo clássico: (i) problema; (ii) conferência “aprova resolução” sobre princípios (na essência, os mesmos: quadro legal e institucional liberal); (iii) “fundo” que opera com base em tais princípios e sob a guarda de uma das grandes instituições internacionais; (iv) LDCs “atraídos” para tal fundo.

Introdução à Questão da Avaliação Mútua

- Paradoxos (alguns):
 - O que aconteceria com emprego internacional se o sistema de ajuda entrasse em colapso? Obviamente, isto dependeria da razão desse colapso – crise depressiva (falta de recursos, descrédito, etc.) ou crise construtiva (deixar de ser necessário). No primeiro caso, 5 milhões de empregos seriam perdidos. No segundo caso, alguns milhões de empregos novos e diferentes empregos seriam criados.
 - Transferências de capital (repatriamento de lucros, acordos de dupla tributação, custos de investimento, *transfer pricing*, déficit da conta corrente) – em parte é “compensada” com a ajuda externa mais condicionalismos de política; em parte fica nos paraísos fiscais.
- Há, pois, limites à “eficácia” da ajuda: (i) eficácia a fazer o quê? Eficácia não é um conceito neutro; (ii) validade teórica, histórica e prática dos “mecanismos de eficácia” – qual é a fundamentação teórica e histórica concreta destes mecanismos?
- Necessidade de diferenciar algumas questões:
 - Ajuda sem dependência estrutural, multidimensional e dinâmica
 - Ajuda para criar conhecimento e capacidade e ajuda não financeira
 - Diferença entre ajuda e cooperação

Ajuda, Finanças Públicas e Desenvolvimento

- Será Mozambique dependente? Ou, em vez disso, a dependência será da despesa pública e do investimento privado? Isto não é uma questão semântica. Interrogar e compreender esta questão é vital para definir estratégias de luta contra a dependência.
- Ajuda às finanças públicas e a sua tripla função: (i) manutenção do Estado e das suas funções vitais; (ii) rentabilidade do capital; (iii) influência política.
- Paradoxos do financiamento da despesa pública pela ajuda:
 - A fragmentação do Estado, a concentração da capacidade na execução (gestão dos dinheiros, *procurement*) e quase nada na concepção/análise de política e impacto social da acção
 - Despesa pública sem política e estratégia pública de desenvolvimento
 - Democracia sem poder e sem prestação de contas
 - Financiamento do Estado e descrença no Estado – um conflito?

Ajuda, Finanças Públicas e Desenvolvimento

- Finanças públicas e desenvolvimento – um papel real para a política fiscal e despesa pública
 - Política pública faz sentido num quadro estratégico de mudança. Logo, política pública é, acima de tudo, uma resposta ao conflito sobre as direcções e opções de desenvolvimento e sobre a mobilização e alocação de recursos.
 - Portanto, a política fiscal e de despesa pública pode ser um instrumento central de desenvolvimento:
 - Estratégia de desenvolvimento – conflito e luta sobre o seu conteúdo e direcção e sobre as opções, prioridades e possibilidades
 - *Crowding-in* do investimento produtivo directo – direcção, articulação e capacidades (diversificação e articulação da base produtiva, comercial e tecnológica, alargamento dos centros sociais e regionais de acumulação, ligação entre política económica e política social).
 - Mudança da estrutura e direcção dos incentivos e das dinâmicas de acumulação e mobilização e aplicação de recursos e capacidades. Que tipo de economia emerge?

Ajuda, Finanças Públicas e Desenvolvimento

- Questões cruciais:
 - Capacidade do Estado são endógenas e provêm da experiência, do foco e da intenção e esforço de as desenvolver
 - Política e legitimidade social
 - Técnica
 - Institucional
 - Estratégia de desenvolvimento: em torno de que perspectivas e interesses, e com base em que abordagens, se organiza e articula a estratégia? Qual é o processo político através do qual isto acontece? Quais são os outros factores, para além das estratégias, as vontades e as esperanças, que afectam tanto os resultados, como as análises e as estratégias?
 - Como é que estas questões se reflectem e articulam através do Estado?
 - Portanto, o debate real e crucial não é sobre a gestão da ajuda, mas sobre o Estado e o desenvolvimento. Questão: como influenciar este debate e seus resultados.

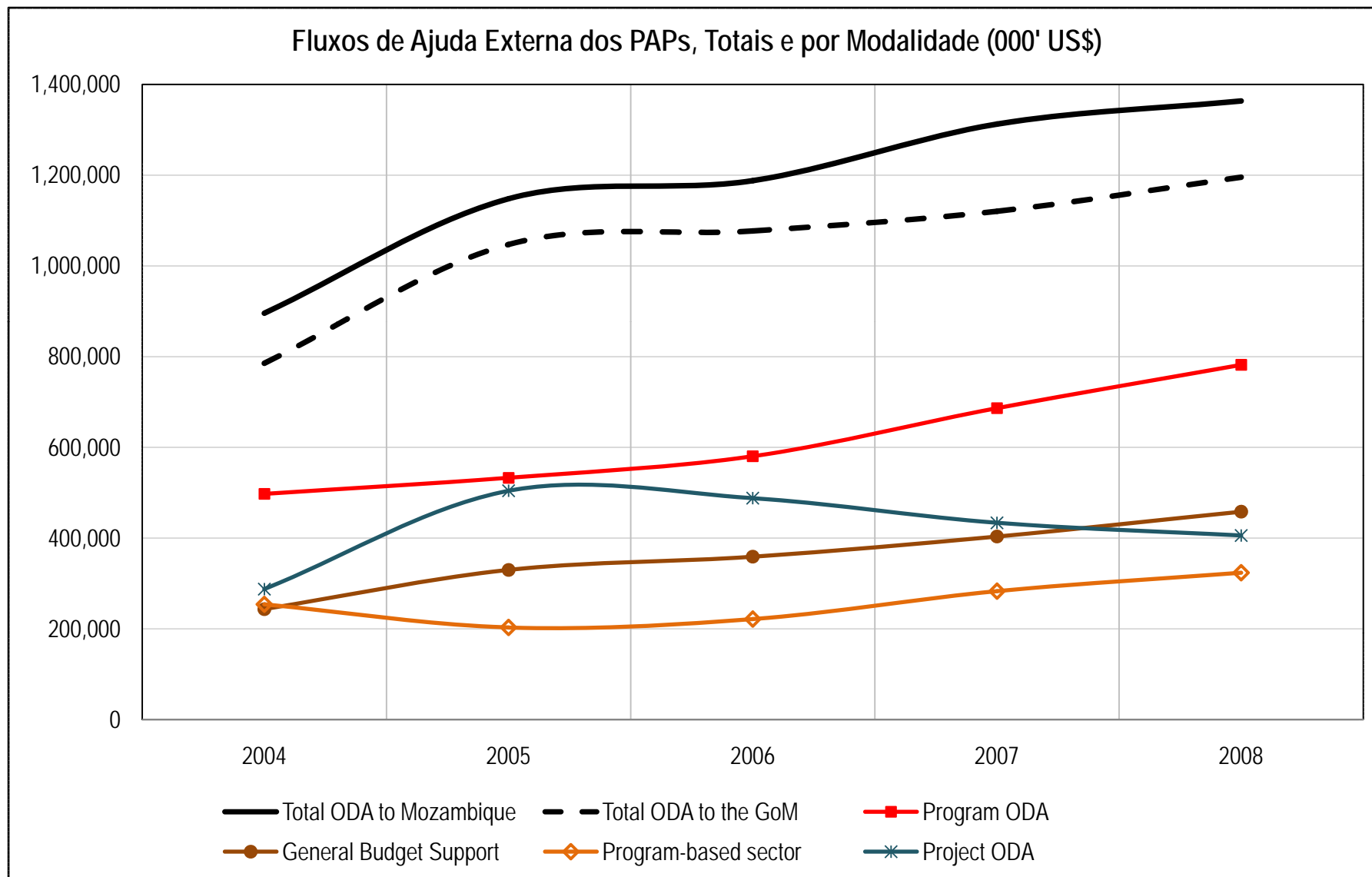
Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs

- O sistema e os indicadores:
 - Matriz de desempenho focada nos indicadores de Paris (composição do portfólio, alinhamento e harmonização) adaptados à realidade Moçambicana
 - Ajuda programática e o que significa (**resistências, rigidez e flexibilidade**)
 - ❖ Composição: GBS, ajuda sectorial programática, projectos *on system*
 - ❖ Relevância: maior soberania e flexibilidade, controlo, prestação de contas e alinhamento (**Atenção aos condicionalismos políticos acrescidos ligados à ajuda programática – necessidade de os conter, ou eliminam as vantagens da ajuda programática**)
 - Foco nos sistemas de finanças públicas (**resistências das burocracias internacionais**)
 - ❖ Previsibilidade de curto e médio prazo: compromissos, desembolsos, informação
 - ❖ Alinhamento: condicionalismos comuns e seu foco, excepções, alocação fora de GBS
 - ❖ Utilização dos sistemas nacionais de finanças públicas: ciclos, sistemas de execução, inclusão no orçamento, sistemas de gestão (auditorias, relatórios financeiros, etc.) e *procurement*

Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Sistema

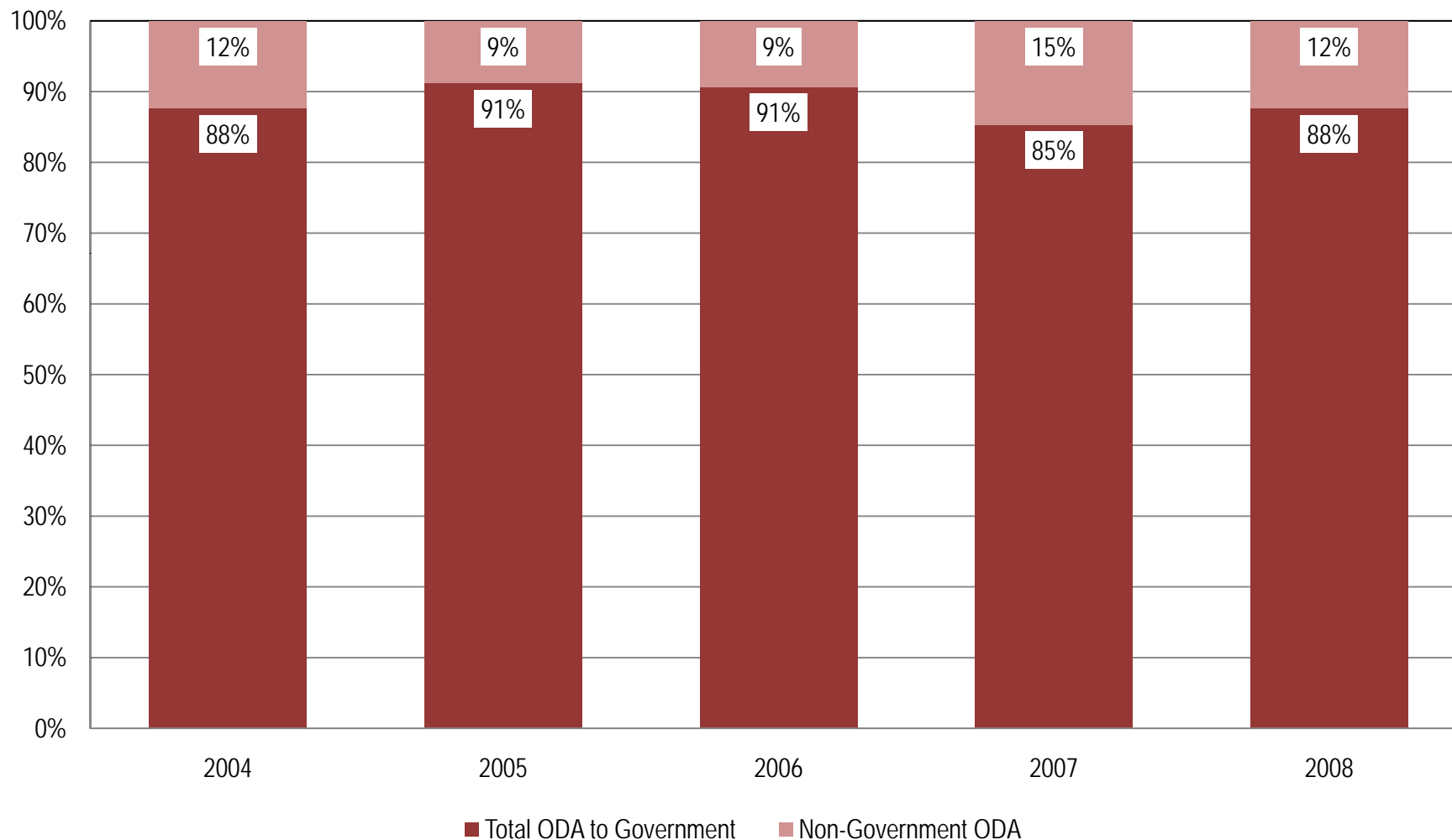
- Alinhamento com as prioridades (mas qual é o sistema nacional de prioridades? Como é produzido o cenário fiscal e de despesa pública de médio prazo e até que ponto pode guiar a alocação de recursos?)
- Capacitação institucional: assistência técnica coordenada e como é que esta se relaciona com a capacitação do Estado (conflito sobre foco e prioridades: só execução, ou capacidade de pensar, articular, desenvolver e implementar abordagens de desenvolvimento?)
- Harmonização de procedimentos (o grande problema da divisão de trabalho)
- Avaliações anuais envolvendo governo e doadores e restrita aos PAPs e aos compromissos assumidos pelos PAPs (o debate em torno da generalização do sistema – qual é o mínimo denominador comum aceitável? Quem deve defini-lo?)
- O que é que acontece depois das avaliações?
 - Utilidade para os doadores: (i) negociação com *headquarters*; (ii) resolução (?) de conflitos locais sobre direcção dos processos de ajuda; (iii) pressão de pares (*peer pressure*)
 - Governo: capacidade, vontade e poder negocial de fazer alguma coisa com as avaliações. Divisão sobre se doadores devem ou não ser avaliados. Divisão sobre os termos da avaliação. Uso da avaliação como “moeda de troca” para diálogo político.
 - Plano de acção posterior à avaliação.

Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho



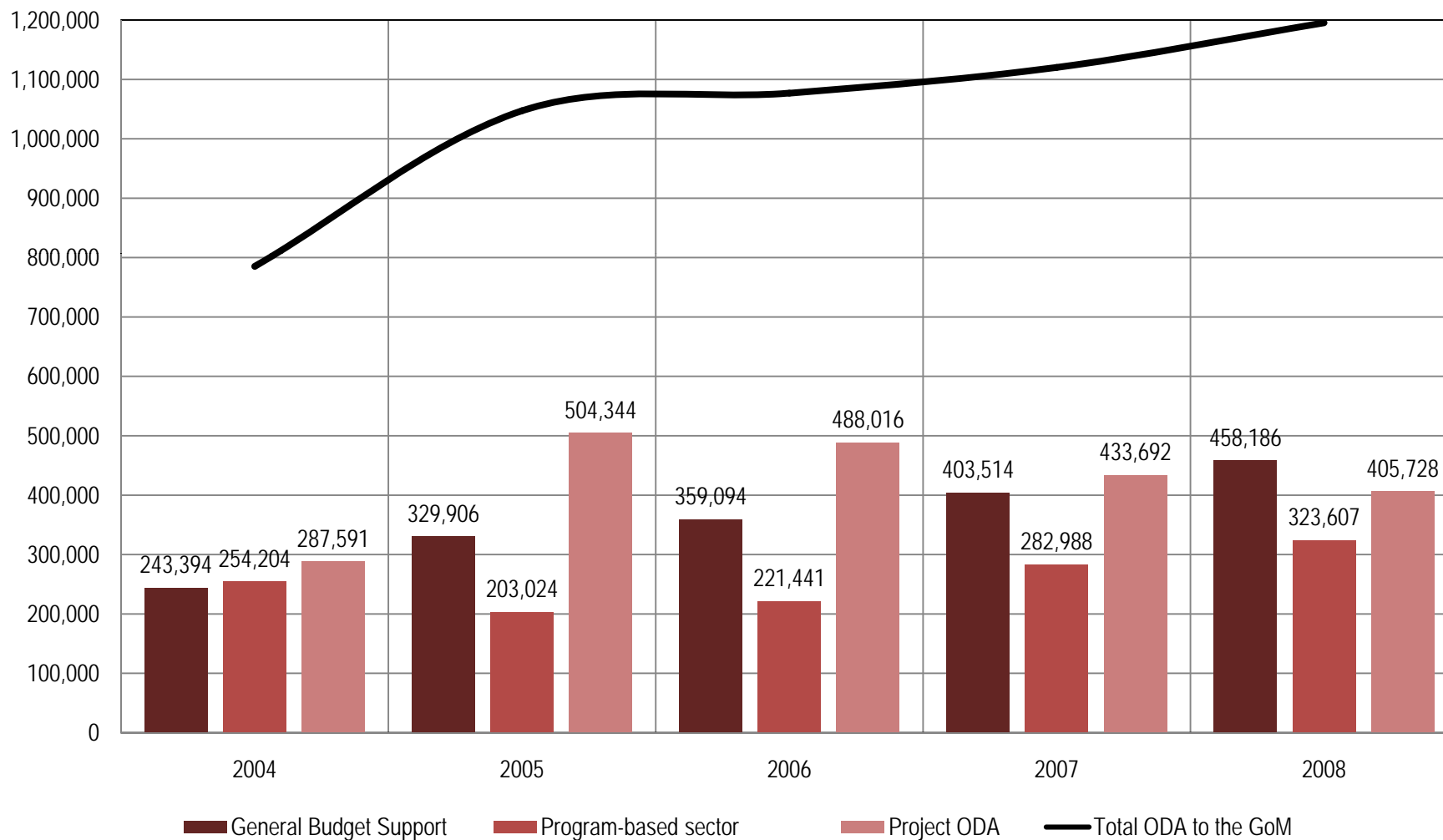
Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

Percentagem da Ajuda dos PAPs alocada ao Governo e outras Entidades



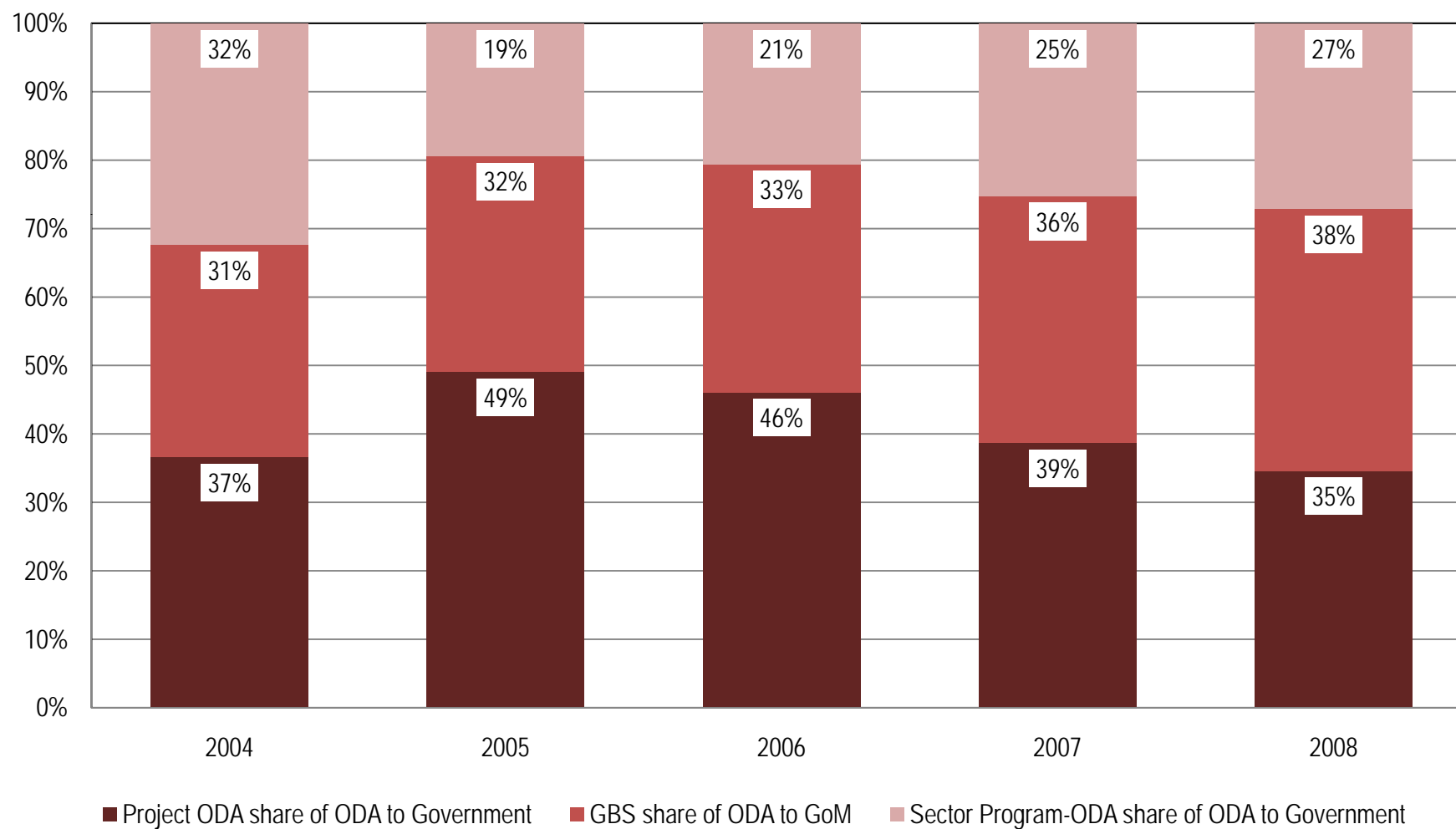
Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

Ajuda total dos PAPs para o Governo e por modalidade (000' US\$)



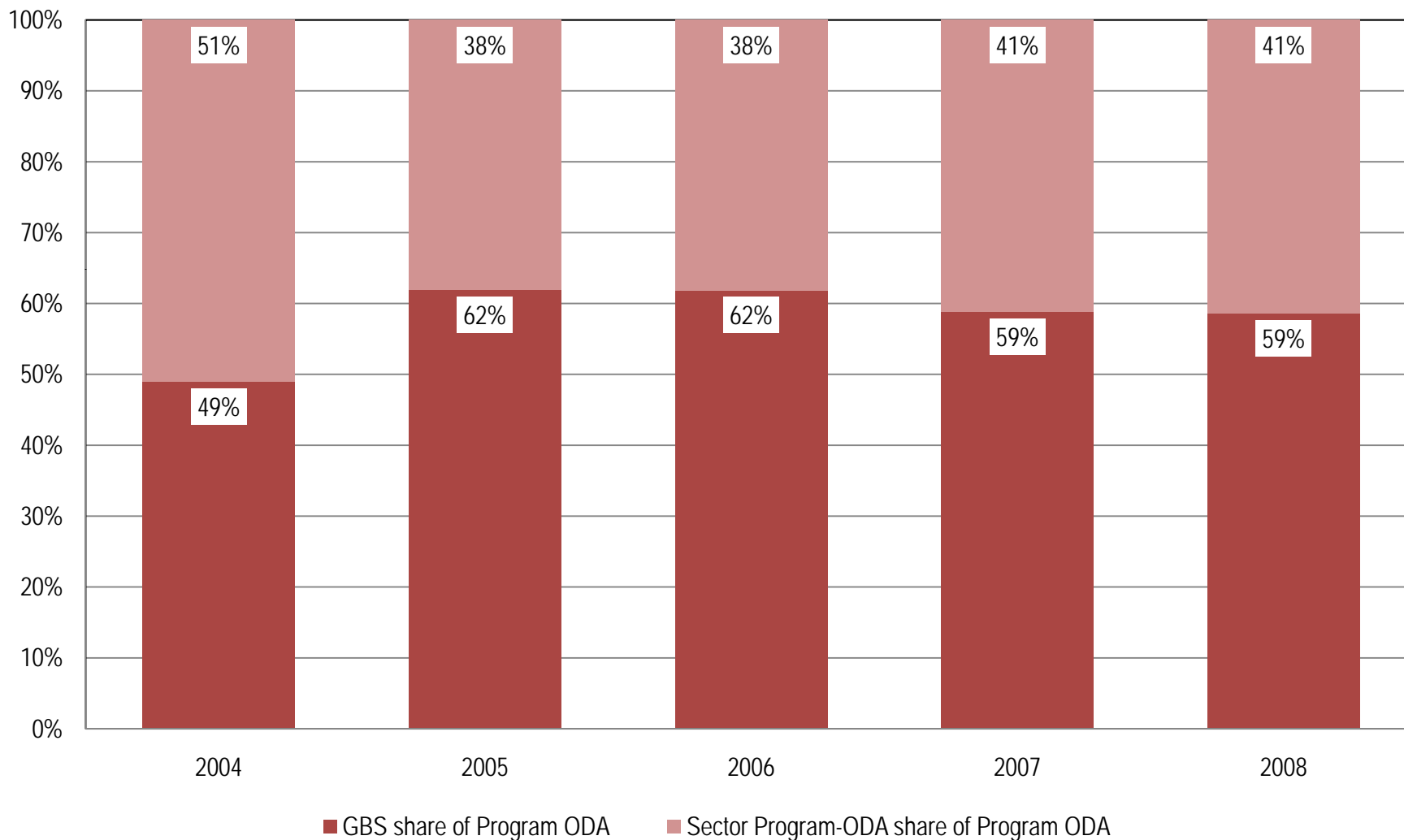
Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

Comparando o peso relativo de GBS, apoio programático aos sectores e projectos (%)



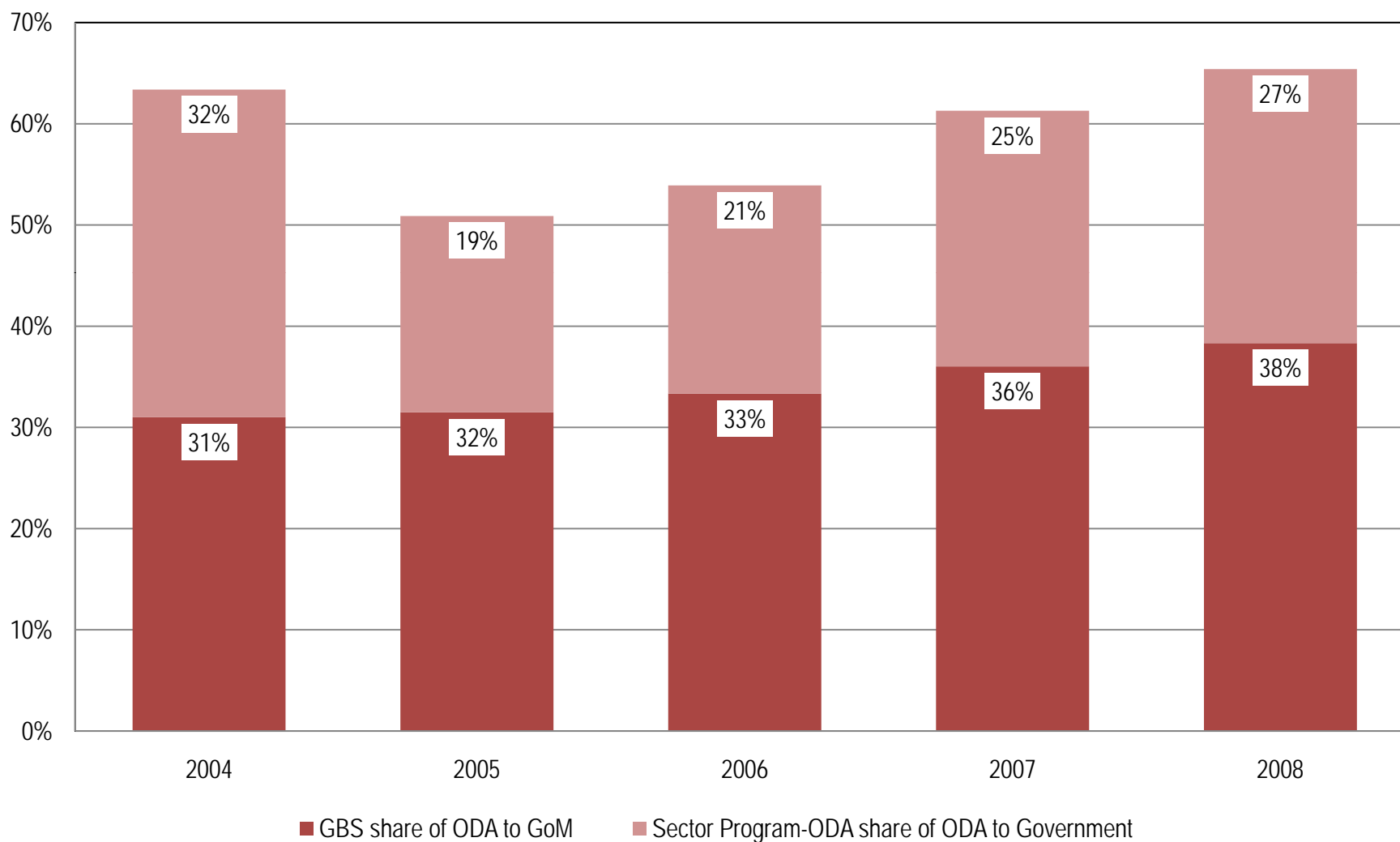
Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

Composição estrutural da ajuda programática (%)



Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

Peso relativo das modalidades de ajuda programática na ajuda total ao Governo (%)



Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

| | 2006 | 2008 |
|--|-------------|---------|
| ODA to the GoM that is registered in the budget (a) | | |
| <i>% of total ODA to the GoM</i> | 67% | 95% |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 50% | 74% |
| ODA to GoM using budget execution procedures | | |
| <i>% of total ODA to the GoM</i> | 44% | 68% |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 56% | 84% |
| ODA to GoM using GoM's procurement systems | | |
| <i>% of total ODA to the GoM</i> | 52% | 65% |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 72% | 84% |
| PAPs adherence to common GBS conditionality | | |
| <i>Group target "met" or "not met"</i> | Met (b) | Met |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 87% (b) | 100% |
| No annex 10 exceptions | | |
| <i>Group target "met" or "not met"</i> | Not met (b) | Met |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 7 (b) | 14 |
| Missions | | |
| <i>Number of missions</i> | 203 | 165 |
| <i>% of joint missions</i> | 10% | 24% |
| <i>Target "met" or "not met"</i> | Not met | Not met |
| <i>% of PAPs meeting the target</i> | 66% | 68% |

Notes: (a) Follows the "on budget rules and procedures" such that it can be on budget; if it is not, it is due to either an error, some delay on information by the PAPs, some decision by the GoM or some difference with respect to classification and codification of projects. (b) Refers to 2004.

Eficácia da Ajuda e a Avaliação dos PAPs - Desempenho

| Rank | PAPs | Points (max. possible no. of points = 38) |
|-----------|--------------------------------------|---|
| 1 | DFID | 38 (100%) |
| 2 | Belgium, Netherlands and Switzerland | 36 (95%) |
| 5 | Finland, Ireland and Spain | 35 (92%) |
| 8 | Norway, Sweden and Austria | 31 (82%) |
| 11 | Canada and Denmark | 30 (79%) |
| 13 | EC and Italy | 26 (68%) |
| 15 | France | 25 (66%) |
| 16 | Germany and ADB | 24 (63%) |
| 18 | World Bank | 20 (53%) |
| 19 | Portugal | 15 (39%) |

Lutas sobre Estratégia da Ajuda Externa

- Objectivo central: eficácia da ajuda externa ou magnitude financeira e temporal da ajuda externa? Ajuda no contexto de política económica ou simplesmente como instrumento geral de diplomacia?
- Serão todas as modalidades de ajuda iguais?
- Áreas importantes de uma estratégia de ajuda externa – focos em torno dos quais ajuda deve ser alinhada, articulada e harmonizada:
 - Objectivo: eliminar dependência externa criando as capacidades económicas, produtivas e sociais necessárias. Ajuda no contexto da política económica
 - Arquitectura: modalidades (as de maior soberania), indicadores de qualidade (previsibilidade, utilização de sistemas nacionais, etc.), organização (menores custos administrativos), sistema de avaliação e monitoria de impacto
 - Prioridades: cenário fiscal e de despesa pública de médio prazo
 - Divisão de trabalho entre doadores
 - Responsabilidades e divisão de trabalho entre agências do GdM (quem faz o quê em relação à ajuda)
 - Assistência técnica e criação de capacidades: articular em torno de quê e quem decide?

Principal Indicador de Eficácia

- O principal indicador da eficácia da ajuda externa é *a taxa a que a dependência estrutural, multidimensional e dinâmica em relação à ajuda externa reduz*, parcialmente como resultado do contributo da ajuda para diversificar e articular a base produtiva, comercial e tecnológica, alargar os centros de acumulação e articular a política económica e a política social.
- Dependência estrutural, multidimensional e dinâmica de ajuda externa coloca restrições óbvias e objectivas no processo de desenvolvimento. Portanto, enfoque estratégico deve ser na eliminação de tal dependência em vez de ser na gestão dessa dependência.
- Gestão da ajuda deve ser orientada para a eliminação dessa dependência. A pergunta deve ser: qual é o sistema de ajuda que é mais consistente com e abre mais e melhores opções para eliminar esse tipo de dependência?

Um Papel para Organizações Sociais?

- Dependência é uma estratégia e uma opção de desenvolvimento. Não é só falta de recursos nem só o resultado de fraquezas. Por exemplo, apostar na expansão quantitativa das redes sociais a ritmos muito superiores ao que o padrão de acumulação económica permite, sem alterar esse padrão, requer a construção de dependência. Exemplo disso são os objectivos de desenvolvimento do milénio (ODM).
- Logo, lutar contra essa dependência não é um objectivo dado; quer dizer, não é nada óbvio que seja um objectivo comum e “natural” de todas as forças, interesses e tendências sociais.
- Além disso, a estratégia e tática para essa luta também não são naturalmente óbvias e comuns. Temos de reter a ideia que seja o que for que aconteça, há sempre profundas implicações para a produção, distribuição e aplicação do rendimento. Logo, haverá sempre conflito em torno dos problemas e das opções, oportunidades e possibilidades.
- Então, para fazer algo de substancial sobre a ajuda externa é preciso definir de que lado é que estas organizações estão, quem são, o que representam. Ser “OSC” não é suficiente nem para merecer um papel, nem tão pouco para definir de que lado está e que papel quer exercer.

Um Papel para Organizações Sociais?

- Há alguns assuntos de princípio que vale a pena tratar:
 - *Ownership* é uma questão de conflito social, político e económico. Não tem sentido fora da discussão de relações de poder, classe e conflito entre interesses, opções e possibilidades. A ideia de *ownership nacional* é vaga e absurda.
 - O espaço das OSC na governação é conquistado por estas numa dinâmica de relações de poder, classe e conflito entre si e com outros actores e fontes de pressão económica e social na governação.
 - OSCs não são independentes desses conflitos, tensões e processos – reflectem-nos.
 - Ajuda pode contribuir para eliminar dependência da ajuda, mas deve fazê-lo no processo de gerar uma sociedade e uma economia mais fortes e justas. Isto requer substanciais mudanças na redistribuição do rendimento para abrir as possibilidades para substanciais mudanças nos padrões de acumulação económica.

Um Papel para Organizações Sociais?

- Orçamento do Estado, política fiscal e de despesa pública são do Estado e não do Governo do dia.
- No que diz respeito à ajuda externa, as questões são: qual é o sistema de ajuda que é mais consistente com e abre mais e melhores opções para eliminar a dependência no processo de gerar uma sociedade e uma economia mais fortes e justas? Está o governo do dia a adoptar esse sistema? Quais são os desafios e problemas? Que forças sociais estruturam a acção pública, porquê, em que direcções e como o fazem?
- As respostas a estas questões reflectem, obviamente, o conflito, tensão, interesses de classe, relações de poder e pressões sociais e económicas.

Um Papel para Organizações Sociais?

- Isto levanta a questão do foco e da tática: sobre o que incidir o foco e como fazê-lo? Por exemplo, o que é “boa governação”? Apenas um processo e uma forma (transparência, democracia liberal, etc.) ou é sobretudo um conteúdo (opções e direcções de desenvolvimento, escolhas no contexto das relações de poder, classe e conflito). Logo, ao lutar acerca de “boa governação”, estamos a lutar acerca de quê?
- A crise como factor de mudança. Crises são reestruturações, isto é, dinâmicas de mudança. E ajudam reestruturações e mudanças. Actual crise mostra a insustentabilidade e imprevisibilidade associadas com dependência da ajuda e com um padrão de acumulação económica ligado com rendas improdutivas de recursos naturais completados por ajuda. Isto pode criar o ambiente e o consenso para mudar.
- Mas mudar como e para quê, em que direcção e como? A resposta a esta pergunta depende das dinâmicas de poder, classe e conflito de que as OSC também fazem parte. Para o que é que cada uma de vocês quer mudar e como é que cada uma de vocês pensa conseguir fazer essa mudança?