

**AVALIAÇÃO CONJUNTA DO APOIO ORÇAMENTAL GERAL 1994–2004**  
*Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda, Vietname*



# Relatório de Moçambique



**Maio de 2006**



**Richard Batley  
Liv Bjørnstad  
Amélia Cumbi**



Development  
Researchers'  
Network



International Development Department  
School of Public Policy  
University of Birmingham  
Edgbaston  
Birmingham B15 2TT, U.K.  
Tel: +44 (0) 121 414 5009  
Fax: +44 (0) 121 414 7995  
Website: [www.idd.bham.ac.uk](http://www.idd.bham.ac.uk)

Contactos do estudo  
Chefe da Equipe Nacional:  
Richard Batley – [R.A.Batley@bham.ac.uk](mailto:R.A.Batley@bham.ac.uk)  
Coordenador do estudo:  
Rebecca Carter – [R.L.Carter@bham.ac.uk](mailto:R.L.Carter@bham.ac.uk)



## **PREFÁCIO**

A Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral (AOG) foi encomendada por um consórcio de agências doadoras e 7 Governos parceiros\* sob os auspícios da Rede de Avaliação do Desenvolvimento do DAC. A avaliação utilizou como base um Estudo sobre Critérios de Avaliação do AOG realizado pelo DFID que definiu um Quadro de Avaliação para o AOG. Este quadro foi aprovado pelos membros da Rede do DAC em 2003. Foram criados um Grupo de Coordenação (GC) e um Grupo de Gestão (GG), ambos presididos pelo DFID, para coordenar a avaliação. O estudo foi realizado por um consórcio de consultores dirigidos pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional (IDD) da Universidade de Birmingham.

A finalidade da avaliação era examinar até que ponto, e sob que circunstâncias, o AOG é relevante, eficiente e eficaz para alcançar impactos sustentáveis sobre a redução da pobreza e o crescimento. A avaliação identifica provas, práticas adequadas, lições aprendidas e recomendações com vista a políticas e operações futuras.

O presente relatório constitui uma das 7 avaliações ao nível nacional (Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname). O trabalho de campo teve lugar em Outubro-Dezembro de 2004 e Maio-Julho de 2005.

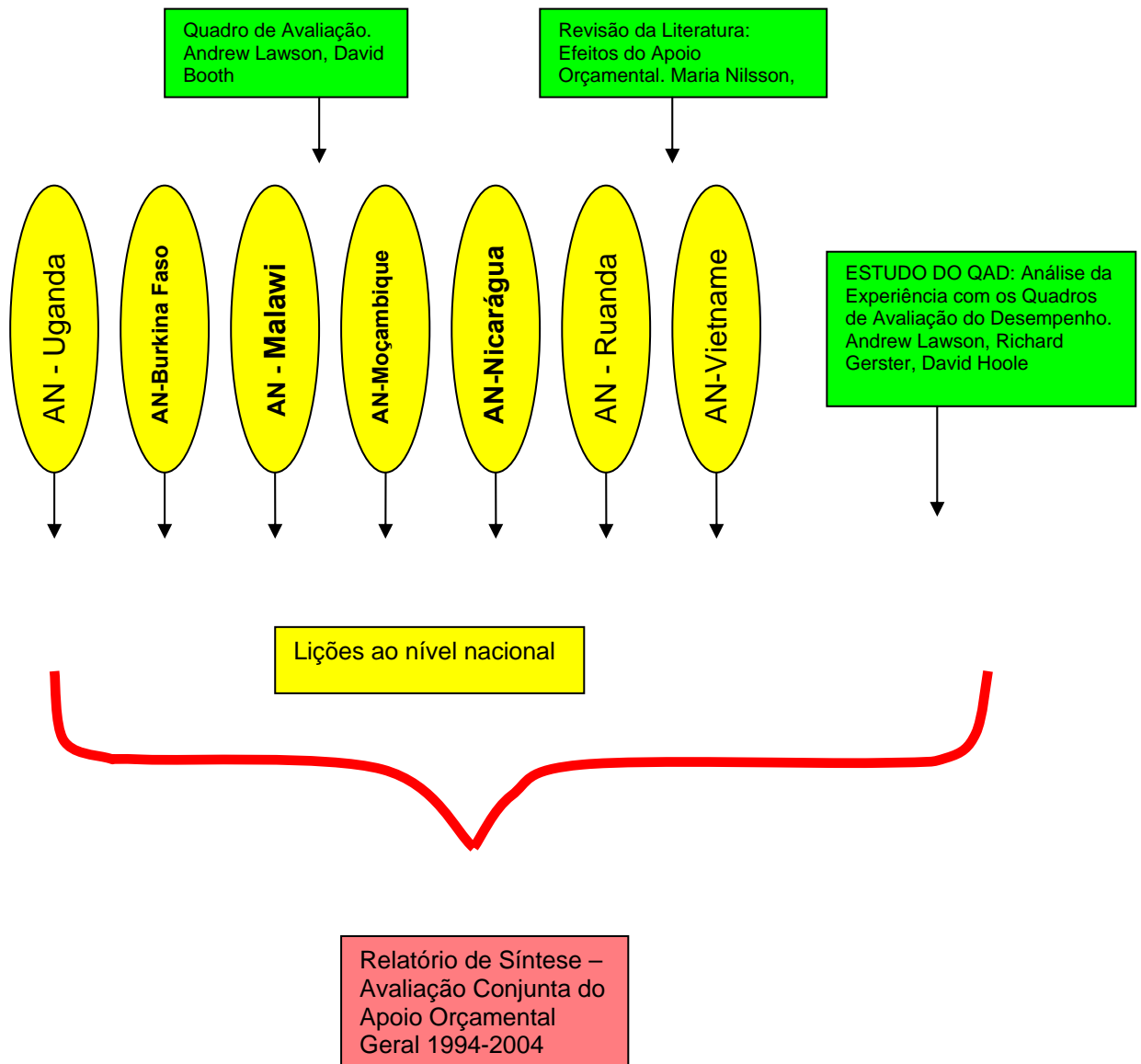
**Este relatório representa as opiniões dos seus autores e não necessariamente as opiniões do Grupo de Coordenação ou dos seus membros.**

\*O consórcio era composto pelos Governos da Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Alemanha, Irlanda, Japão, Países Baixos, Nova Zelândia, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e EUA, mais a Comissão Europeia (CE), o Banco do Japão para a Cooperação Internacional (JBIC) e o Banco de Desenvolvimento Inter Americano (IADB), o FMI, a OECD/DAC e o Banco Mundial. A avaliação foi realizada em colaboração com os Governos do Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname, que eram também membros do GC. O estudo foi desenhado para interagir de perto com as agências doadoras assim como com o governo e outros detentores de interesse ao nível nacional. Em cada país, havia pontos de contacto a nível do governo e dos doadores.

---

O Quadro de Avaliação, a Revisão da Literatura e o Estudo do QAD foram realizados separadamente. Os restantes relatórios foram escritos por um consórcio de consultores dirigidos pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Birmingham (IDD).

O diagrama em baixo mostra como os relatórios desta série se relacionam uns com os outros.



Legenda:  
AN – Avaliação Nacional

Este processo foi dirigido por um Grupo de Gestão (GG):

Kate Tench, DFID (Presidente)  
Alexandra Chambel-Figueiredo, Comissão Europeia  
Nele Degraeuwe, Cooperação Técnica da Bélgica  
Martin van der Linde, Consultor do Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos  
Bob Napier, DFID

Estamos gratos pelas contribuições dos antigos membros do GG:

True Schedvin, EuropeAid, Comissão Europeia  
Susanna Lundstrom, Sida, Suécia  
Fred van der Kraaij, IOB, Países Baixos  
Joe Reid, DFID

Quaisquer perguntas sobre esta avaliação devem ser dirigidas a:

Publications Officer  
Evaluation Department  
Department for International Development  
Abercrombie House  
East Kilbride  
Glasgow  
G75 8EA  
U.K.

Email: [ev-dept@dfid.gov.uk](mailto:ev-dept@dfid.gov.uk)  
Tel: +44(0)1355 843387  
Fax: +44(0)1355 843642

Outros relatórios podem ser obtidos através do *website* do DFID:

<http://www.dfid.gov.uk/aboutdfid/performance/evaluation-news.asp>

ou através do *website* da OECD/DAC:

[www.oecd.org/dac/evaluation](http://www.oecd.org/dac/evaluation)

Nick York  
Chefe do Departamento de Avaliação do DFID e Presidente do Grupo de Coordenação da Avaliação Conjunta do AOG

---

# Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral

## RELATÓRIO DE MOÇAMBIQUE

### Índice

<b>Abreviaturas</b>	<b>vi</b>
<b>Agradecimentos</b>	<b>x</b>
<b>Moeda, Taxas de Câmbios e Ano Fiscal</b>	<b>x</b>
<b>SUMÁRIO EXECUTIVO</b>	<b>S1</b>
<b>PARTE A: CONTEXTO/DESCRIÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>A1. Introdução e Quadro Conceptual</b>	<b>1</b>
Introdução	1
Objectivos e Abordagem da Avaliação	1
O que é o Apoio Orçamental Geral?	1
Finalidade e Âmbito da Avaliação	2
Metodologia da Avaliação	2
Estrutura e Finalidade do Relatório de País	5
A Avaliação em Moçambique	6
<b>A2. O Contexto do Apoio Orçamental em Moçambique</b>	<b>7</b>
Dados Gerais	7
Pobreza e Estratégia de Redução da Pobreza	7
Gestão Macro-económica	8
Gestão Financeira Pública	9
Governança	9
Fluxos de Ajuda e Parceira da Ajuda	10
<b>A3. A Evolução do AOG em Parceria em Moçambique</b>	<b>13</b>
Introdução	13
Modalidades de Ajuda	13
Desenvolvimentos Na Gestão e Coordenação da Ajuda	15
A evolução do AOG em Parceria	19
<b>PARTE B: QUESTÕES DE AVALIAÇÃO: ANÁLISE E CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS</b>	<b>23</b>
<b>B1. Relevância do AOG em Parceria</b>	<b>23</b>
Introdução	23
Factos Relevantes: O Desenho do AOGP	23
Os Objectivos e a Intenção do AOGP	23
Nível e Natureza do Financiamento do AOGP	23
Diálogo sobre Políticas e Condicionalidade	24
Harmonização e Alinhamento	25
Assistência Técnica e Desenvolvimento da Capacidade Institucional	25
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	25
Relevância para o contexto	25
Diálogo, condicionalidade e 'ownership'	27
Orientação em prol da redução da pobreza	29
Coerência e consistência do desenho	29
Resposta às fraquezas anteriores na gestão da ajuda	30
Elos Principais de Causalidade	31
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	31

<b>B2. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Harmonização e o Alinhamento</b>	<b>33</b>
Introdução	33
Factos Relevantes	33
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	33
Alinhamento de Políticas	33
Liderança do Governo	35
Alinhamento com os Sistemas Governamentais	35
Harmonização entre Doadores e Modalidades	37
Elos Principais de Causalidade	39
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	39
<b>B3. Efeitos do AOG em Parceria sobre as Despesas Públicas</b>	<b>41</b>
Introdução	41
Factos Relevantes	41
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	43
Influência Na Afectação das Despesas	43
Despesa Arbitrária	46
Previsibilidade	47
Eficiência da Despesa	48
Custos de Transação	50
Elos Principais de Causalidade	51
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	51
<b>B4. Efeitos do AOG em Parceria nos Sistemas de Planificação e Orçamentação</b>	<b>53</b>
Introdução	53
Factos Relevantes: Fraquezas do Processo Orçamental e Efeitos	53
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	55
Efeitos Sistémicos No Processo Orçamental	55
Elos Principais de Causalidade	60
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	61
<b>B5. Efeitos do AOG em Parceria sobre as Políticas e Processos Relativos</b>	<b>63</b>
Introdução	63
Factos Relevantes: O Processo de Políticas	63
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	64
Influência No Processo de Reforma	64
Influência No Conteúdo Das Políticas	68
Elos Principais de Causalidade	71
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	71
<b>B6. Efeitos do AOG em Parceria sobre o Desempenho Macro-económico</b>	<b>73</b>
Introdução	73
Factos Relevantes: Desempenho Macro-económico	73
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	77
Efeitos Macro-Económicos	77
Facilitação da Mudança institucional	81
Elos Principais de Causalidade	81
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	81
<b>B7. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Prestação de Serviços Públicos</b>	<b>83</b>
Introdução	83
Factos Relevantes	84
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	85
Prestação de Serviços Públicos em Prol dos Pobres	85
Capacidade Institucional e Capacidade de Resposta das Instituições de Prestação de Serviços	88
Elos Principais de Causalidade	90
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	90

<b>B8. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Redução da Pobreza</b>	<b>91</b>
Introdução	91
Factos Relevantes	91
Estratégia para a Redução da Pobreza	91
Pobreza não Relacionada com o Rendimento	92
Pobreza de Rendimento	92
Fontes da Redução da Pobreza	94
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	94
Serviços básicos para os pobres	94
Pobreza de Rendimentos	95
Empoderamento	96
Elos Principais de Causalidade	98
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	98
<b>B9. A Sustentabilidade do AOG em Parceria</b>	<b>99</b>
Introdução	99
Factos Relevantes	99
Avaliação segundo os Critérios de Avaliação	102
Aprendizagem Mútua entre Governo e Doadores	102
Revisão e Ajustamento Abrangentes e Eficazes	103
Retroacção para os Detentores de Interesse	104
Elos Principais de Causalidade	104
Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção	105
<b>PARTE C: QUESTÕES TRANSVERSAIS</b>	<b>107</b>
<b>C1. Questões Transversais Relativas a Políticas</b>	<b>107</b>
Introdução: Distinguindo o papel do AOGP	107
Género	107
Meio Ambiente	109
HIV/SIDA	109
Democracia e Direitos Humanos	110
<b>C2. Questões Relativas aos Sectores Público e Privado</b>	<b>113</b>
AOGP, Crescimento e Sector Privado	113
AOGP, Instabilidade Macro-económica e o Sector Privado	114
Prestação de Serviços por Instituições Não Governamentais	115
Conclusões Relativas a Políticas	115
<b>C3. Capacidade Governamental e seu Desenvolvimento</b>	<b>117</b>
Centralismo e Descentralização	117
Assistência Técnica e Desenvolvimento da Capacidade Institucional	118
<b>C4. Qualidade da Parceria</b>	<b>123</b>
'Ownership' e Condicionalidade	123
Interacção entre as Modalidades de Ajuda	125
Custos de Transacção	126
<b>C5. Governação Política e Corrupção</b>	<b>131</b>
Prestação Democrática de Contas	131
Corrupção	131
Conclusão	133
<b>PARTE D: SÍNTESE – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS</b>	<b>135</b>
<b>D1. Avaliação Geral do AOGP em Moçambique</b>	<b>135</b>
<b>D2. O AOGP em Moçambique – Perspectivas Futuras</b>	<b>139</b>
Desenho e Organização Fortes Mas Problemas de Escala	139
Maior Harmonização, Alinhamento e Condicionalidade Mútua	140



Melhorar a Gestão Financeira Pública e a Previsibilidade	140
Planeamento, Orçamentação e Prestação de Contas Fracos Mas Melhorando	141
Atenção Inadequada ao Desenvolvimento da Capacidade Institucional	141
Apoio às Políticas e Processos Relativos	142
Desempenho Macro-económico Forte Mas Apoio Fraco aos Sectores Produtivos	143
Manter o Apoio ao Investimento Na Prestação de Serviços Públicos	143
Apoio Para o Progresso Na Redução da Pobreza – Com Omissões	144
<b>D3. Sumário das Conclusões e Recomendações</b>	<b>145</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>161</b>
<b>Figuras</b>	
Figura A1.1: Mapa de Causalidade para o Quadro de Avaliação Melhorado	4
Figura A3.1: Percentagem das Modalidades de Ajuda em 2004	22
Figura B3.1: Percentagem dos Sectores Prioritários no Orçamento Total 2000–2004	45
Figura B3.2: Execução da Despesa Orçamental Total 2003–2004 (%)	49
Figura B7.1: Unidades Sanitárias per Capita	87
<b>Caixas</b>	
Caixa A1.1: Estrutura do Relatório Nacional	5
Caixa A3.1: Factores que Influenciaram as Modalidades de Ajuda ao Longo do Tempo	14
Caixa A3.2: Abordagens Programáticas em Moçambique	18
Caixa A3.3: O alívio da dívida e a Iniciativa HIPC	19
Caixa B3.1: Definição das Despesas em Prol dos Pobres e seu Acompanhamento em Moçambique	42
Caixa C4.1 Conclusões principais	129
<b>Tabelas</b>	
Tabela A2.1: Alguns Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	8
Tabela A2.2: Ajuda Recebida, Percentagem da Ajuda Bilateral e Percentagem do Rendimento Interno Bruto	10
Tabela A2.3: Ajuda, e percentagens da Ajuda, por Doadores Principais 1990–2004	11
Tabela A3.1: Desembolsos do Programa de Apoio Orçamental entre 2000–2004 e Compromissos em 2005	21
Tabela B1.1: Totais Anuais do AOGP	24
Tabela B3.1: Composição Geral do Orçamento do Estado e a Influência do AOGP	44
Tabela B3.2: Percentagem dos Sectores Prioritários na Despesa Total	46
Tabela B3.3: O AOGP como proporção do financiamento externo para o Orçamento do Estado	46
Tabela B3.4: Compromissos e Padrões dos Desembolsos do AOGP em 2000–2005	48
Tabela B3.5: Execução da Despesa Orçamental dos Sectores Prioritários em 2003–2004 (%)	50
Tabela B6.1: Dados Gerais dos Agregados Monetários	76
Tabela B6.2: Empréstimos líquidos governamentais em milhões de USD	79
Tabela B7.1: Indicadores Seleccionados da Prestação de Serviços de Saúde 1993–2004	86
Tabela B8.1: Descrição Geral das metas dos ODM	93
Tabela B8.2: Variações nas medidas da pobreza entre o IAF 1996-97 e o IAF 2002–03	94
Tabela B8.3: Redução da pobreza nas áreas urbanas e rurais	94
Tabela C1.1: Indicadores da posição relativa das mulheres	108
Tabela C1.2: Estatísticas da Saúde Feminina/Masculina	108
Tabela C3.1 Áreas de políticas recebendo apoio dos doadores para desenvolvimento da capacidade no Ministério do Plano e Finanças 1995–2005	121
Tabela C3.2: Desenvolvimento da capacidade na gestão financeira pública: avaliação da OECD	121
Tabela D3.1: Sumário das Constatações, Conclusões e Recomendações	147

## **Anexos**

<b>Anexo 1: Abordagem e Métodos</b>	173
Anexo 1A: Resumo da Metodologia de Avaliação	173
Anexo 1B: Abordagem e Métodos Adoptados em Moçambique	181
Anexo 1C: Entrevistados	187
<b>Anexo 2: Dados Gerais do País</b>	191
Anexo 2A: Cronologia do Desenvolvimento e das Relações de Ajuda	191
Anexo 2B: Perfil dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para Moçambique	193
<b>Anexo 3: A Ajuda a Moçambique</b>	195
Anexo 3A: Inventário de Moçambique – AOG e Programas Relacionadas	197
Anexo 3B: Fluxos do AOG	207
Anexo 3C: O Desenho do AOGP em Moçambique	211
Anexo 3D: Informação Adicional sobre os Doadores	227
Anexo 3E: Assistência Técnica Recebida pelo Ministério do Plano e Finanças 1995–2004	231
<b>Anexo 4: Gestão Financeira Pública em Moçambique</b>	235
Anexo 4A: Estatuto e Tendências na Gestão Financeira Pública	235
Anexo 4B: A Questão dos Fundas Fora do Orçamento	259
<b>Anexo 5: Sumário das Constatações sobre Causalidade</b>	259
<b>Anexo 6: Inquérito a Sete Organizações da Sociedade Civil</b>	267
<b>Anexo 7: Quadro de Avaliação do Desempenho de 2005</b>	271

## **Abreviaturas**

AAP	Assessment and Action Plan (Plano de Avaliação e Acção)
ACCORD	Agency for Cooperation and Research in Development (Agência para a Cooperação e Pesquisa em Desenvolvimento)
ACR	Autoridade Central de Receitas
ADF	African Development Fund (Fundo para o Desenvolvimento Africano)
AF	Ano Financeiro
AFD	Agence Française de Développement (Agência Francesa de Desenvolvimento)
AO	Apoio Orçamental
AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
AOG	Apoio Orçamental Geral
AOGP	Apoio Orçamental Geral em Parceria
AOS	Apoio Orçamental Sectorial
AT	Assistência Técnica
BAD	Banco de Desenvolvimento Africano
BAu	Banco Austral
BdM	Banco de Moçambique
BdP	Balança de Pagamentos
BM	Banco Mundial
CE	Comissão Europeia
CDMP	Cenário de Despesa de Médio Prazo
CFAA	Country Financial Accountability Assessment (Avaliação da Prestação de Contas Financeira Nacional)
CFMP	Cenário Fiscal do Médio Prazo
CGE	Conta Geral do Estado
CIDA	Canadian International Development Agency (Agência Canadiana de Desenvolvimento Internacional)
CNCS	Conselho Nacional de Combate ao SIDA
COFOG	Classificação das Funções do Governo
COMECON	The Council for Mutual Economic Cooperation (Conselho para a Cooperação Económica Mútua)
CPAR	Country Procurement Assessment Report (Relatório Nacional de Avaliação do Aprovisionamento)
DAC	Development Assistance Committee (Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OECD)
DC	Desenvolvimento de Capacidade
DCI	Development Cooperation Ireland
DFID	Department for International Development (RU)
DNIA	Direcção Nacional de Impostos e Auditoria, do MPF
DNPO	Direcção do Plano e Orçamento, do MPF
DPCCN	Departamento de Prevenção e Coordenação do Combate às Calamidades
DPG	Development Partners Group (Grupo de Parceiros do Desenvolvimento)
DPP	Despesa em prol dos pobres
EIB	European Investment Bank (Banco de Investimento Europeu)
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility (Facilidade Melhorada de Ajustamento Estrutural)
FAO	Food and Agriculture Organisation
FASE	Fundo de Apoio ao Sector de Educação
FCP	Fundo Comum Provincial

FMI	Fundo Monetário Internacional
GC	Grupo Consultivo
FTSAP	Financial Sector Technical Assistance Project (Projecto de Assistência Técnica ao Sector Financeiro)
GDI	Gender Development Index (Índice de Desenvolvimento do Género)
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão Financeira Pública
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Agência Alemã para a Cooperação Técnica)
G15/17	Grupo de 15 (2004) e 17 (2005) doadores fornecendo apoio programático
H&A	Harmonização e alinhamento
HDI	Human Development Index (Índice de Desenvolvimento Humano)
HOC	Heads of Cooperation
HIPC	Heavily-Indebted Poor Countries (Países Pobres Altamente Endividados)
IADB	Inter-American Development Bank (Banco de Desenvolvimento Inter-americano)
IAF	Inquérito aos Agregados Familiares
IDA	International Development Association (Associação para o Desenvolvimento Internacional do BM)
IDD	International Development Department (Universidade de Birmingham)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFI	Instituição Financeira Internacional
IGF	Inspecção Geral de Finanças
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
JAR	Joint Annual Review (Revisão Anual Conjunta)
JDR	Joint Donor Review (Revisão Conjunta dos Doadores)
JICA	Japan International Cooperation Agency (Agência Japonesa para a Cooperação Internacional)
KF	Kuwait Fund (Fundo do Kuwait)
KFW	Kreditanstalt fuer Wiederaufbau (banco alemão de desenvolvimento)
M&E	Monitoria e Avaliação
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MdE	Memorando de Entendimento
MdF	Ministério das Finanças
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MINAG	Ministério da Agricultura
MINED	Ministério da Educação
MISAU	Ministério da Saúde
MPF	Ministério do Plano e Finanças
NDF	Nordic Development Fund (Fundo Nórdico de Desenvolvimento)
NEPAD	New Partnership for African Development (Nova Parceria para o Desenvolvimento Africano)
NU	Nações Unidas
ODI	Overseas Development Institute, Londres
ODMs	Objectivos do Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento do Estado
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico)
OIT	Organização Internacional do Trabalho

OMS	Organização Mundial da Saúde das Nações Unidas
ONG	Organização Não Governamental
OSCs	Organizações da Sociedade Civil
PAE	Programa de Ajustamento Estrutural
PAP	Parceiros (ou Parceria) do Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability secretariat
PER	Public Expenditure Review (Análise da Despesa Pública)
PES	Plano Económico e Social
PETS	Public Expenditure Tracking Survey (Inquérito sobre a Despesa Pública)
PGR	Procuradoria Geral da República
PI	Parceiro internacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIP	Programa de Investimento Público
PMA	Programa Mundial de Alimentação das Nações Unidas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRGF	Poverty Reduction and Growth Facility (Facilidade para a Redução da Pobreza e o Crescimento, do FMI)
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola (SWAp da Agricultura)
PROSAUDE	Programa Comum de Apoio ao Sector da Saúde (SWAp da Saúde)
PRSC	Poverty Reduction Support Credit (Crédito de Apoio à Redução da Pobreza, do Banco Mundial)
PSIA	Poverty and Social Impact Analysis (Análise de Pobreza e Impacto Social, do Banco Mundial)
PTIP	Programa Trienal de Investimento Público
QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
QAG	Quality Assurance Group (Grupo de Garantia de Qualidade)
QAM	Quadro de Avaliação Melhorado
QT	Questões Transversais
QUIBB	Questionário Indicadores Básicos de Bem Estar
RC	Revisão Conjunta
RIB	Rendimento Interno Bruto
RNB	Rendimento Nacional Bruto
ROSC	Report on Observance of Standards and Codes (Relatório sobre a Observação de Padrões e Códigos)
RSP	Reforma do Sector Público
RTEO	Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental
SADC	Southern African Development Community (Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral)
SAF	Structural Adjustment Facility (Facilidade de Ajustamento Estrutural)
SDC	Swiss Development Cooperation (Cooperação Suíça para o Desenvolvimento)
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SISTAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado
SPA	Strategic Partnership with Africa (Parceria estratégica com África)
SWAp	Sector-Wide Approach (Abordagem Sectorial)
TA	Tribunal Administrativo
TdR	Termos de Referência
UNAIDS	Programa Conjunto das NU sobre o HIV/SIDA
UNCDF	United Nations Capital Development Fund.(Fundo para o Desenvolvimento de

	Capital das nações Unidas)
UNFPA	UN Population Fund (Fundo para a População das Nações Unidas)
UNV	United Nations Volunteer Programme (Programa dos Voluntários das Nações Unidas)
USAID	US Agency for International Development (Agência Americana de Desenvolvimento Internacional)
UTRESP	Unidade Técnica para a Reforma do Sector Público
VFM	Value for money

## Agradecimentos

A equipe de avaliação foi composta não apenas pelos autores deste relatório, mas também por três colegas que contribuíram para a primeira fase da nossa avaliação: Corina Certan, Albert de Groot e Charles Harvey.

A equipe de avaliação gostaria de expressar o sua gratidão por toda a assistência fornecida pelo Ministério do Plano e Finanças, a presidência dos Parceiros do Apoio Programático na altura da nossa avaliação (Suíça, RU, Suécia e Países Baixos), e o Secretariado do PAP. O nosso trabalho dependeu também do apoio generoso de outros Parceiros Internacionais, outros Ministérios, o governo da Província de Nampula e ONGs, que são mencionados na lista dos entrevistados apresentada no final deste relatório. O nosso agradecimento especial vai para Telma Loforte da Cooperação Suíça que nos abriu várias portas.

O Relatório de Moçambique foi traduzido de Inglês para Português por Maria da Luz Prata Dias.

As constatações e opiniões contidas neste relatório são da inteira responsabilidade da equipe de avaliação e não devem ser atribuídas a nenhuma das agências que patrocinaram o estudo.

## Moeda, Taxas de Câmbios e Ano Fiscal

<b>Moeda</b>	Metical (MZM)
<b>Taxas de Câmbios</b>	1 USD = MZM 24,623.0 1 EUR = MZM 29,575.9 (fonte: Financial Times, 6 de Março, 2006)
<b>Ano Fiscal</b>	Ano Calendário

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### Parte A: Contexto e Descrição do AOGP

#### Introdução e Quadro Conceptual

S1. Moçambique é um dos sete estudos de caso de uma Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral (AOG). O financiamento do AOG é geralmente acompanhado de outros *inputs* – um processo de diálogo e condições associados á transferência, assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional, assim como esforços de harmonização e alinhamento pelos doadores do AOG. Outras formas de apoio programático, incluindo o alívio da dívida e o apoio à balança de pagamentos, podem também ser consideradas como apoio orçamental na medida em que geram recursos que podem ser utilizados para financiar o orçamento governamental, mas a presente avaliação concentra-se no chamado AOG “novo” ou “em parceria” (AOGP). Este debruça-se explicitamente sobre a redução da pobreza, e tenta apoiar as estratégias desenvolvidas a nível nacional em vez de impor prescrições externas de políticas.

S2. Embora esta avaliação incida sobre o AOG em parceria, ela abrange o período 1994-2004 com vista a avaliar se e de que maneira o AOG difere das outras variantes do apoio orçamental. A finalidade da avaliação é verificar em que medida, e sob que circunstâncias, o AOG é relevante, eficiente e eficaz para alcançar impactes sustentáveis sobre a redução da pobreza e sobre o crescimento. O estudo de Moçambique seguiu a mesma metodologia que os outros estudos de caso nos outros países, percorrendo vários “níveis de análise” desde as condições de início na altura em que o AOG foi adoptado, até aos *inputs* dados pelo AOG, seus efeitos imediatos, resultados, efeitos e impactes sobre a redução da pobreza. A análise apresentada em cada capítulo é feita de acordo com as **questões de avaliação** utilizadas por todas as equipas de avaliação. As apreciações feitas em função destas perguntas estão assinaladas no texto que se segue.

#### Contexto do Apoio Orçamental em Moçambique

S3. Desde o início da guerra de libertação em 1964, os Moçambicanos viveram quase 30 anos de conflitos violentos, perturbações sociais e políticas, e crise económica. Com a pressão da guerra civil, a infra-estrutura de governação desintegrou-se. Em extensas áreas rurais de Moçambique, as escolas e os postos de saúde foram destruídos e os professores e enfermeiros evacuados. Cerca de 37% da população perdeu as suas casas, ficaram deslocados ou tornaram-se refugiados. Desde o acordo de paz em 1992, o país passou por um período de crescimento ininterrupto de cerca de 8% ao ano. Isto reduziu o nível de pobreza absoluta de 69% da população em 1996–97 para 54% em 2002–03. Contudo, persistem as taxas altas de pobreza, os indicadores de saúde fracos e as taxas elevadas de analfabetismo.

S4. O aparelho de estado que deveria abordar estes problemas tinha poucos recursos em vários sentidos: uma base fiscal muito reduzida; uma administração centralizada mas verticalmente fragmentada; sistemas de gestão antiquados níveis extremamente baixos de pessoal qualificado e formado, e um fraco sistema legislativo e judicial.

S5. A dependência da ajuda em Moçambique atingiu o seu máximo durante o período da guerra civil, chegando a 87% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) em 1992 – o ano do Acordo de Paz. Nos finais da década de 1990, ela tinha descido para 30%, mas em 2001 o financiamento externo ainda representava mais de metade da despesa pública total e cerca de dois terços do investimento público. Os desembolsos oficiais da ajuda estabilizaram em cerca de USD1,000m ao ano a partir de 1992–2004.



## **A Evolução do AOG em Parceria em Moçambique**

S6. A colaboração à volta do AOGP partiu de uma longa história de coordenação entre o grupo “*like minded*” de doadores e da sua colaboração com o governo durante o período da guerra civil. Dois encontros do HIPC sobre o alívio da dívida desde 1996/97 e a aprovação do Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) em 2001 criaram as condições para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia de redução da pobreza já aprovada. Os doadores bilaterais começaram a formular planos para um programa comum de AOG em 1998. O FMI mudou os seus empréstimos do ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) para o PRGF (*Poverty Reduction and Growth Facility*), alinhado com o PARPA desde 1999, e a partir de 2004 o Banco Mundial começou a dar créditos do PRSC (*Poverty Reduction Support Credit*) alinhados com o PARPA e o programa de apoio orçamental dos doadores bilaterais.

S7. A coordenação do AOG foi aprovada em 1999 e formalizada em 2000 como um “acordo comum” entre o governo e os doadores bilaterais no âmbito de um Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro. O grupo original de seis doadores cresceu rapidamente para 10 em 2002, 15 em 2004 e 17 em 2005, incluindo o Banco Mundial. Em relação à condicionalidade de políticas, o acordo exigia que o governo desse prioridade à redução da pobreza, de acordo com o PARPA. Embora o AOG constituísse o aspecto central do acordo, ele abrangia também outras formas de apoio programático, especialmente o apoio sectorial.

S8. Em resposta à crise bancária de 2001 e às violações dos direitos humanos que lhe estiveram associadas, alguns doadores suspenderam temporariamente os desembolsos em 2002. Tendo em conta o efeito prejudicial da falta de previsibilidade sobre a gestão macro-financeira, o governo pediu que as condições para o desembolso fossem definidas de forma mais transparente. Isto deu origem à revisão do desenho do AOGP num Memorando de Entendimento (MdE) que definiu os objectivos, os princípios básicos e compromissos da parte do governo e dos doadores, os processos para a elaboração de relatórios, a monitoria, o diálogo e a resolução de disputas e processos de desembolso. Isto levou à criação do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) como um instrumento partilhado para o diálogo, servindo de base para avaliar o desempenho do governo e para decidir os compromissos dos doadores para o ano seguinte. Este quadro obrigava os Parceiros do Apoio Programático a alinhar com os sistemas governamentais, a tornar o seu financiamento previsível, a fortalecer a prestação de contas interna e a expor o seu próprio desempenho a um quadro de avaliação dos doadores – a Revisão do Desempenho dos Parceiros do Apoio Programático.

S9. O AOG subiu de cerca de 2.7% da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) líquida em 2000 para cerca de 14.1% em 2003 e 18.6% em 2004. Contudo, a crescente importância do AOGP não significa que todas as outras formas de ajuda tenham desaparecido. Para a maioria dos doadores, o AOGP continua sendo um complemento a outras formas de apoio. O Governo de Moçambique (GdM) afirmou claramente que é a favor de mais apoio programático até ao nível de dois terços de toda a ajuda, mas não especifica como ele deve ser distribuído entre o apoio sectorial e o apoio orçamental geral. .

## **Parte B: Análise do AOGP**

### **A Relevância do AOG em Parceria**

S10. Todos os elementos do desenho do AOG previstos no Quadro de Avaliação estão presentes no caso de Moçambique: financiamento significativo, harmonização e alinhamento, diálogo sobre políticas, condições, assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional. Este capítulo sugere que a assistência técnica (AT) e o desenvolvimento da

capacidade institucional são os elementos mais fracos de um caso em tudo o mais bastante forte.

S11. Os doadores avaliaram a preparação do governo para este programa com base no seu desempenho macro-económico, gestão financeira pública, gestão da taxa cambial e reformas do sector público. Não houve uma análise separada do contexto nacional mais amplo fora do governo, nem da razão porque o apoio orçamental podia ser melhor do que outras modalidades de ajuda ao abordar a pobreza neste contexto. O foco da análise que conduziu ao Acordo foi maioritariamente técnico.

S12. Foi criado um sistema complexo de revisão conjunta programado para coincidir com o ciclo orçamental do governo e apoiado por uma estrutura organizacional de grupos de trabalho e temáticos que envolvem observadores que não são membros – Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), Nações Unidas (NU), EUA e Japão. O grupo inclui elementos com vários níveis de compromisso com o AOGP e com outras formas do apoio programático e a projectos. Junto com a revisão do desempenho do governo é feita uma revisão anual do desempenho dos parceiros do apoio programático de acordo com o MdE de 2004.

S13. Os doadores que se juntaram posteriormente associaram-se a um clube com as suas próprias regras já definidas. Quer as suas contribuições fossem pequenas ou grandes, quer eles estivessem principalmente comprometidos com o apoio orçamental geral, sectorial ou a projectos, e quer eles fossem cépticos ou defensores do AOG, a Parceria do Apoio Programático foi um fórum inclusivo que lhes permitiu expressar opiniões. Esta avaliação não concorda com a opinião de que os contribuintes mais pequenos estão simplesmente a “comprar um lugar à mesa”. Ela sugere que o desenho do AOG em Moçambique tem alcançado sucessos na resposta às prioridades dos diferentes doadores e, talvez, no desenvolvimento da sua própria política nacional de ajuda e de descentralização da gestão da ajuda para os escritórios nacionais.

S14. **As prioridades e o ‘ownership’ do governo em relação a este processo passaram a estar representados mais cabalmente** na reformulação do Programa Conjunto que ocorreu a partir de 2002. O Quadro de Avaliação do Desempenho, aprovado em conjunto, é composto por acções sobre políticas e por indicadores de desempenho, extraídos da estratégia de redução da pobreza do governo e das propostas feitas pelos ministérios sectoriais sobre indicadores relevantes para o seu sector. Eles também foram bastante influenciados pelos funcionários dos doadores, incluindo aqueles que estavam a trabalhar nos ministérios sectoriais, na elaboração de uma pequena lista de indicadores mais importantes.

S15. A conclusão geral é que o **desenho original do AOGP é extremamente relevante** para o contexto nacional e criou um quadro que lhe tem permitido expandir o seu enfoque na pobreza e aumentar a participação do governo. Este tipo de parceria não podia ter surgido através da ajuda a projectos ou através de uma condicionalidade no estilo do ajustamento estrutural.

### **Efeitos na Harmonização e no Alinhamento**

S16. O padrão geral desde 1994 tem sido que primeiro, a gestão da ajuda esteve mais concentrada ao nível dos ministérios sectoriais, e depois, progressivamente, no Ministério do Plano e Finanças (MPF). No final da década de 1990 os fundos comuns e as abordagens de âmbito sectorial nos ministérios da saúde, agricultura e educação. Os ministérios sectoriais continuam a ser alvos importantes do apoio sectorial e da ajuda a projectos. Contudo, os arranjos de apoio sectorial estão progressivamente sendo trazidos para dentro do orçamento e o AOG está a concentrar a responsabilidade pela gestão financeira no MPF.

S17. Existem procedimentos elaborados cuidadosamente para estabelecer uma harmonização entre os doadores do G17 e que envolvem também todos os outros grandes doadores e agências internacionais como observadores. O Banco Mundial passou do estatuto de observador para membro de pleno direito em 2004, e em 2005 adoptou a matriz do QAD como base para “libertar” os seus créditos de apoio à redução da pobreza (PRSC). O FMI harmonizou o seu programa PRGF. Na verdade, o nível de harmonização dos doadores do AOG pode constituir um motivo de preocupação para o governo. Para além das preocupações gerais sobre o desequilíbrio de poderes, existe a possibilidade específica de todos actuarem em conjunto para suspender a ajuda. Porém, agora há pelo menos a mesma probabilidade de o risco funcionar para o outro lado: as consequências do cancelamento conjunto de desembolsos seria tão catastrófica para o governo e para o país que uma tal acção nunca podia ser tomada..

S18. A aprovação em Setembro de 2001 pelo FMI e o Banco Mundial do PARPA 2001–05 forneceu uma base formal para o alinhamento dos doadores à volta da estratégia governamental de redução da pobreza, e facilitou o primeiro acordo dos doadores para coordenar o apoio sectorial. Embora o PARPA constitua a base formal deste alinhamento estratégico de longo prazo, os parceiros do G17 estão agora também alinhados entre si através dos processos anuais de planificação do próprio governo – o Plano Económico e Social (PES) e as metas do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) que fazem parte do relatório do PES para o parlamento. Isto é encarado pelo governo e pelos doadores como um grande avanço em prol do alinhamento e do ‘ownership’ nacional.

S19. Os fundos, o processo de revisão e o diálogo do AOGP têm sido fundamentais na elevação do estatuto do MPF como ponto focal para a planificação nacional, embora os ministérios sectoriais retenham um alto grau de autonomia devido aos seus contactos com as agências de ajuda. O AOGP também tem tido um papel relevante pelo facto de ter desenvolvido instrumentos comuns de planificação e atribuição de prioridades, tanto a nível do governo como entre o governo e os doadores, e pelo facto de funcionar através dos próprios sistemas governamentais de gestão de fundos, aprovisionamento e auditoria. **Ele tem portanto fortalecido os sistemas e a liderança governamentais.**

S20. O AOGP desenvolveu mecanismos para a **harmonização e o alinhamento que têm sido muito eficazes** na prática. Com efeito, os mecanismos de diálogo e as condições partilhadas por todos têm sido mais importantes que os próprios fundos, excepto pelo facto de estes últimos serem uma pré-condição para os primeiros. É muito pouco provável que este nível de harmonização e alinhamento pudesse ter ocorrido através de qualquer outro tipo de instrumento de ajuda.

### **Efeitos na Despesa Pública**

S21. O AOGP tem tido um **efeito positivo para o aumento da proporção da despesa pública integrada no orçamento nacional**. Além disso, o diálogo sobre políticas e a condicionalidade estão altamente concentrados nas questões e prioridades chave da política e da despesa públicas.

S22. As dotações orçamentais aos sectores prioritários (em prol dos pobres) eram já elevadas e estavam em crescimento antes do AOGP existir. Através do diálogo sobre políticas e da condicionalidade, **o AOGP tem apoiado esta prioridade governamental**, e as dotações aos sectores prioritários têm crescido aproximadamente na mesma proporção que o Orçamento de Estado como um todo. Contudo, o aumento do envelope financeiro integrado no Orçamento não tem conseguido mudar o padrão da afectação orçamental para uma versão mais a favor das despesas em prol dos pobres. A presente avaliação foi influenciada pelo facto de que, devido a deficiências nas classificações orçamentais, não é possível saber ao certo como os fundos têm sido de facto gastos. Além disso, uma grande parte da despesa pública

(sobretudo a financiada pela ajuda) é “*off-budget*”. O AOGP tem tido **um efeito moderadamente positivo para o aumento da eficiência da despesa pública**, particularmente ao melhorar o balanço entre as despesas correntes e capitais. As reformas em curso (incluindo o SISTAFE – Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado) irão provavelmente conduzir a melhores taxas de execução orçamental.

S23. O financiamento do AOGP é uma das poucas modalidades de ajuda que é verdadeiramente “*on-budget*”, pois mesmo parte da ajuda SWAp e os fundos comuns continuam sujeitos a procedimentos próprios de desembolsos e de contabilidade. Contudo, os desembolsos do AOGP têm-se tornado imprevisíveis (seja no mesmo ano ou até no ano financeiro seguinte, e com desembolsos acima ou abaixo do previsto durante o ano) e por isso têm tido impactos destabilizadores a curto prazo, contribuindo para um financiamento inflacionário. Com o tempo, a **previsibilidade do financiamento do AOGP tem melhorado** na medida em que o problema dos desembolsos tem sido resolvido com a assinatura de acordos pluri-anuais com os doadores e um crescente alinhamento com o orçamento governamental. O diálogo associado ao AOGP tem estado fortemente concentrado no melhoramento dos sistemas de Gestão Financeira Pública (GFP). O risco fiduciário em Moçambique continua elevado e a classificação feita de acordo com os critérios do *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA) é baixa, mas o governo está empenhado numa agenda de reformas para reduzir o nível de risco fiduciário e fortalecer os sistemas de GFP. No entanto, a situação é exacerbada pelo enorme volume de fundos ‘*off budget*’ fornecidos, entre outros, pelos mesmos doadores que fornecem o AOGP.

S24. Tem havido **custos de transação** associados ao AOGP e à criação da nova estrutura de parceria, mas muitos destes custos iniciais irão resultar em efeitos positivos a mais longo prazo – por exemplo, melhor coordenação entre o MPF e os ministérios sectoriais, monitoria e sistemas de avaliação mais fortes, e salvaguardas mais fortes contra o uso indevido de fundos, o que poderá levar a melhorias na prestação de contas interna.

S25. Os custos de transação da gestão da ajuda são agora suportados mais intensamente pelo MPF, mas sem qualquer redução significativa nos custos dos ministérios sectoriais devido à continuação das outras modalidades de ajuda. Contudo, o desembolso através do orçamento devia representar custos de transação mais baixos para o governo na medida em que ele pode usar os seus próprios procedimentos de aprovisionamento e desembolso.

### **Efeitos nos Sistemas de Planificação e Orçamentação**

S26. A orçamentação e a planificação em Moçambique sofrem de fraquezas sistémicas: os orçamentos baseados em *inputs* não podem ser relacionados com os planos; o orçamento do estado, que cobre a maior parte dos custos correntes, está desligado da maior parte dos fundos de investimentos, os quais são, na sua maioria, financiados directamente pelos doadores operando ao nível sectorial; e existem ligações fracas entre os orçamentos aprovados e a despesa real.

S27. O AOG em parceria tem sido influente na planificação e orçamentação, não apenas através do seu financiamento mas também através da concentração do diálogo no orçamento nacional e em objectivos partilhados de políticas.. Ele apoia as mudanças no relacionamento e nos canais de informação entre o governo central e os ministérios sectoriais, e entre estes últimos e os doadores. Neste sentido, ele tem tido um efeito **moderadamente positivo para o aumento do ‘ownership’ governamental** do processo orçamental, significando isto um ‘ownership’ que permite uma planificação pelo governo como um todo, e não pelo governo ao nível de determinados sectores ou actividades. No entanto, isto deve ser qualificado pelo facto de os doadores se terem tornado eles próprios mais envolvidos nos processos e políticas centrais do governo, possivelmente a uma escala que é prejudicial para o ‘ownership’ nacional,

especialmente enquanto a capacidade do governo para a análise de políticas, orçamentação e execução forem fracas.

S28. As mudanças nos sistemas de **orçamentação e planificação estão começando a ser integradas** em todo o sistema governamental. O processo orçamental está a começar a ser ajustado para apoiar uma estratégia governamental mais coordenada e directiva. Os funcionários nos ministérios sectoriais reconhecem haver uma mudança na natureza do diálogo inter-ministerial. Contudo, eles partilham a mesma preocupação sobre a rapidez da transição de uma situação onde tinham algum controle dos fundos dos doadores afectados directamente ao sector ou a projectos, para uma outra onde os fundos são canalizados através do Tesouro.

S29. Todas as fraquezas características do processo orçamental em Moçambique são também impedimentos para a prestação democrática de contas. Acima de tudo está o facto de uma grande parte da despesa pública estar fora do orçamento e portanto não sujeita a um escrutínio parlamentar abrangente ou a procedimentos de auditoria nacional. O espaço para a prestação de contas ao parlamento tem aumentado na medida em que a proporção do orçamento do estado em relação a toda a despesa pública tem aumentado, e que uma percentagem elevada dos donativos tem sido integrada no orçamento do estado. Embora os **instrumentos de prestação de contas a nível interno continuem fracos, achamos que estão ficando mais fortes** com o apoio do AOGP.

S30. Embora os ministérios chave estejam agora a planificar e a coordenar mais de perto com o MPF, os elos continuam fracos. Isto é em parte um problema da “distância” entre a experiência do pessoal nos ministérios. Contudo, este problema tem a ver também com a **capacidade fraca** do governo para atrair e reter pessoal devidamente preparado. Na falta de pessoal qualificado, os ministérios estão fortemente dependentes da assistência técnica de curto prazo. Existem actualmente propostas para abordar a capacidade de planificação e gestão financeira através da junção dos fundos do apoio dos doadores ao governo.

### **Efeitos na Política e Processos Relativos**

S31. O processo moçambicano de políticas está concentrado nos ministérios sectoriais do governo central com um alto grau de controle vertical, fortemente influenciados pelos doadores e com níveis baixos de participação da sociedade civil. O acesso a donativos aos níveis sectorial e provincial tem permitido ao governo evitar escolhas difíceis sobre a distribuição de recursos entre os sectores.

S32. Nos primeiros anos, o diálogo do AOGP através do processo de Revisão Conjunta (RC) concentrou-se inicialmente no funcionamento interno do governo e na gestão financeira pública, assim como na avaliação do progresso na redução da pobreza e no crescimento económico. Desde 2003, porém, a agenda tem sido alargada para incluir praticamente todos os aspectos da política do governo e dos doadores que pudessem ser relevantes para a estratégia de redução da pobreza. Embora isto traga exigências pesadas para o governo, o AOGP tem tido um **efeito positivo na introdução e na manutenção de uma política abrangente de reformas cada vez mais dominada pelo governo** e no desenvolvimento de sistemas de diálogo, revisão e monitoria que constituem **um processo de aprendizagem eficaz**.

S33. Uma das áreas principais de atenção dos doadores e do governo tem sido a reforma do sector financeiro, especialmente depois da crise bancária que teve o seu auge em 2001. Através da Revisão Conjunta e dos grupos de trabalho tem sido prestada também alguma atenção à reforma do ambiente de negócios e do sector agrícola. O AOGP tem vindo a estar progressivamente orientado para o desenvolvimento do sector privado mas até agora as **questões sobre as falhas de mercado têm sido relativamente pouco analisadas**, em comparação com as políticas dos sectores sociais.

S34. As políticas e reformas ao nível sectorial não foram inicialmente abrangidas pelo processo de Revisão Conjunta, embora este apoiasse o compromisso do governo em manter a proporção dos sectores prioritários (incluindo educação, saúde, infra-estruturas e agricultura) em 65% da despesa total do governo.. Os ministérios sectoriais passaram a estar muito mais directamente envolvidos quando, em 2003, foi decidido desenhar um Quadro de Avaliação do Desempenho na base do qual os doadores iriam determinar os seus compromissos de financiamento ao AOG. O AOGP tem tido um **efeito moderadamente positivo no desenvolvimento das políticas sectoriais**. Ele não tem contribuído muito para novas políticas sociais, mas acrescentou uma pressão mais aberta e colectiva para o cumprimento das metas dos serviços e realização das reformas prometidas. Ele tem tido provavelmente uma influência sobre políticas bem diferente em relação aos sectores legal e judicial, os quais anteriormente receberam relativamente pouca atenção dos doadores.

S35. O AOGP tem provocado um diálogo sobre políticas que é mais concentrado nas prioridades de política, mais trans-sectorial e **mais inclusivo dos detentores de interesse** do que aquele que existia anteriormente. Há mais doadores envolvidos, incluindo doadores que estão fora do AOG. O governo aumentou o seu *'ownership'* do processo de Revisão Conjunta. Os ministérios sectoriais (e no futuro as províncias e distritos) têm uma participação cada vez maior. Isto não diminuiu a importância do diálogo entre os doadores e o governo ao nível sectorial, mas veio reforçar as políticas em prol dos pobres ao sujeitá-las a um escrutínio mais amplo. Este envolvimento não oficial – políticos, legisladores e sociedade civil – é pequeno mas está crescendo..

#### **Efeitos no Desempenho Macro-económico**

S36. Existem limitações para a avaliação do impacto do AOGP no desempenho macro-económico, enquanto a política monetária continuar sendo dominada pelo FMI e o país estiver regularmente sujeito a choques como cheias e secas. Além disso, o país foi afectado por uma crise bancária em 2001/2, o que piorou a disciplina fiscal em dois dos cinco anos em que o AOGP foi fornecido. Contudo, o **AOGP tem dado uma contribuição moderadamente positiva para melhorar a disciplina fiscal**, em particular ao apoiar a condicionalidade do FMI e aumentar o volume de recursos disponíveis para o orçamento nacional, o que contribui para a transparência da despesa pública. Em última análise, o melhoramento da disciplina fiscal depende do empenho do próprio GdM em alcançar as metas.

S37. Embora tenha sido largamente alcançado um ambiente macro-económico mais favorável (excepto para as taxas de juro), isto é sobretudo um produto das políticas monetárias ligadas ao FMI e apoiadas pelos doadores do AOGP. O **AOGP tem contribuído para reduzir o custo do financiamento orçamental** ao disponibilizar fontes novas e independentes de financiamento para o orçamento, permitindo ao governo gastá-lo segundo as suas próprias prioridades. Apesar do AOGP ter apresentado inicialmente problemas de desembolsos tardios e imprevisíveis, o que obrigou o governo a emitir notas do tesouro para cobrir a sua despesa, este problema tem diminuído à medida que os doadores se comprometem com acordos pluri- anuais e a uma maior previsibilidade.

S38. Verificámos que, em termos globais, o **AOGP não afectou negativamente o investimento privado** e pode ter tido um efeito positivo. Embora o desembolso tardio possa ter aumentado os custos dos empréstimos nos primeiros anos do AOGP, mais recentemente o desembolso tornou-se muito mais previsível. O AOGP disponibilizou fundos que reduziram a necessidade de fazer empréstimos para recapitalizar os bancos, ajudando assim a resolver a crise bancária. Os altos níveis de assistência externa não parece terem prejudicado o crescimento do sector privado através da apreciação da taxa de câmbios. Em relação à **reestruturação institucional**, muitas das reformas de primeira geração associadas à liberalização do mercado já tinham sido praticamente realizadas, mas o AOGP tem ajudado a criar condições para uma gestão macro-económica estável e para o programa governamental

de reforma do sector público. Contudo, as **reformas em áreas importantes para o crescimento sector privado tais como o ambiente judicial e regulador ficaram para trás.**

S39. Não encontramos evidências de algum efeito do AOGP sobre a **geração de receitas internas**. A mobilização de receitas tem sido um pilar do diálogo e condicionalidade do AOGP e é monitorada pela Revisão Conjunta. Contudo, o desempenho mantém-se abaixo da meta definida.

#### **Efeitos na Prestação dos Serviços Públicos**

S40. O financiamento e a prestação de serviços estavam a aumentar antes de existir o AOGP. Num país onde pelo menos 50% da despesa pública foi financiada pela ajuda durante todo o período de 1994-2004, é inimaginável que a rápida recuperação após a guerra civil e o aumento da prestação de serviços pudessem ter sido alcançados sem ajuda. Durante quase todo este período, a ajuda a projectos, e mais tarde os fundos comuns ao nível sectorial, foram as modalidades de apoio. Muitos funcionários do governo ao nível sectorial (saúde, educação e agricultura) e alguns doadores (assim como alguns funcionários de vários doadores, que estão a trabalhar em áreas sectoriais) diriam que o apoio sectorial é a forma mais eficiente de canalizar a ajuda para a prestação de serviços. Alguns receiam que a expansão rápida do apoio orçamental geral pode pôr em perigo estes ganhos ao ultrapassar as linhas estabelecidas de financiamento e sobrecarregar demasiado a capacidade do MPF. É provável que o apoio sectorial continue, mas ele precisa de ser trazido para dentro do orçamento, de modo a que as afectações dos orçamentos estatal e sectoriais possam ser feitas racionalmente, baseadas numa visão global.

S41. O diálogo da Revisão Conjunta entre o governo e o G17 tem como base o apoio orçamental geral, mas abrange a ajuda sectorial, promovendo a coerência entre ambos. Em última análise, o AOGP oferece a possibilidade de realizar a definição de prioridades e a implementação de forma integrada e trans-sectorial, que de outro modo não seria possível alcançar. A contribuição do AOGP para a melhoria da prestação de serviços não tem sido inventar novas políticas nem introduzir metas anteriormente não determinadas, mas antes manter o apoio a políticas e metas já acordadas ao nível sectorial. Nós avaliamo-lo como tendo tido um **efeito fraco a moderado na prestação de serviços e qualidade da resposta dos serviços**. Ele não tem adicionado novos financiamentos mas redireccionado parte dele para fluir através do orçamento nacional, de acordo com os compromissos do PARPA e provavelmente alcançando taxas de execução orçamental mais elevadas. Isto tem-lhe permitido fortalecer os compromissos de políticas ao torná-los objecto de acordo colectivo entre os doadores e o governo. O facto de os fundos do AOGP fluírem através do Orçamento do Estado encoraja, em princípio, a afectação racional dentro e entre os sectores na medida em que eles ficam expostos a uma monitoria transparente e há uma melhor ligação entre os planos, as dotações orçamentais e a execução. Embora os mecanismos continuem fracos, o AOGP tem apoiado a reforma da contabilidade, do aprovisionamento e da avaliação do desempenho ao nível financeiro.

#### **Efeitos na Redução da Pobreza**

S42. A principal política de redução da pobreza em Moçambique tem sido, desde 2000, o PARPA do governo. Enquanto que este tem sido adoptado como base para o alinhamento de políticas para todas as formas de ajuda, o AOGP é a única modalidade de ajuda que fornece directamente apoio financeiro para a implementação desta estratégia pelo próprio governo (em oposição a sectores específicos do governo). O diálogo do AOGP tem contribuído também para a evolução da estrutura e qualidade da abordagem de redução da pobreza na medida em que ele se concentra na reforma da GFP, no melhoramento da prestação de contas interna, e na manutenção dos altos níveis de despesas nos sectores sociais. Tanto o PARPA como o AOGP

têm dado menos atenção à abordagem dos problemas arraigados de desigualdade territorial e à promoção de empregos produtivos nas áreas rurais.

S43. Entre 1996/97 e 2002/03 houve uma descida espectacular na incidência da pobreza medida em função do consumo, de 69% para 54% da população total. Isto representa uma redução extraordinária em seis anos. Em resultado disso, a meta de redução da pobreza, tal como está definida no PARPA, tem sido facilmente atingida. Os indicadores socio-económicos mostram também uma redução da pobreza não relacionada com o rendimento, no que respeita ao acesso à educação e aos serviços de saúde. Contudo, a prevalência do HIV/SIDA é muito alta e está aumentando rapidamente. A redução da pobreza tem sido maior nas áreas rurais do que nas urbanas, mas as desigualdades territoriais continuam muito acentuadas.

S44. As taxas elevadas e sustentadas de crescimento económico têm sido os principais factores contribuintes, mas o AOGP pode afirmar ter dado uma **pequena contribuição para a redução da pobreza de rendimento** através do seu efeito sobre a estabilidade macro-económica e a despesa governamental. O AOGP é fornecido partindo do princípio de que o governo recipiente tem uma estratégia estabelecendo prioridades para aumentar os níveis de despesa com o objectivo global de provocar o crescimento do PIB em prol dos pobres e as consequentes reduções nos níveis de pobreza. O AOGP tem servido para aumentar a proporção de fundos integrados no orçamento nacional e, apoiado pelo diálogo sobre políticas e pela condicionalidade (acordada), tem tido um **efeito moderado no aumento da acessibilidade dos serviços** em todos os sectores prioritários do PARPA.

S45. Se o AOGP tem tido efeito sobre o empoderamento e a inclusão social das pessoas pobres, isso seria indirectamente através da sua contribuição para o crescimento, o emprego, o rendimento, a prestação de serviços e a reforma do sector da justiça. O AOGP e os processos associados têm realçado a responsabilidade da gestão financeira pública e criado instrumentos (particularmente o QAD) para avaliar a prestação de serviços. Contudo, não é possível dizer até que ponto isto é sentido pelos pobres, mas é provável que **até agora o seu efeito sobre o empoderamento seja fraco**.

### **A sustentabilidade do AOGP**

S46. As secções anteriores concluem que o AOGP está alinhado e tem ajudado a aumentar a sustentabilidade dos sistemas governamentais, tem desenvolvido um diálogo contínuo com o governo, e tem tido um impacto geralmente positivo sobre os processos de políticas, gestão macro-económica e prestação de serviços. Esta secção analisa se existem “*loops retroactivos*” dentro do AOGP que permitam uma aprendizagem e um ajustamento às novas realidades. O AOGP em Moçambique tem certas características: (a) é produto da aprendizagem e evolução de outras formas de ajuda; (b) é dirigido pelos doadores bilaterais; (c) é o principal definidor da associação de membros mas a parceria abraça outras formas de apoio programático; (d) tem uma estrutura organizacional e sistemas de revisão complicados. Na verdade, a sua formalidade e escala podem apresentar riscos,

- Para os doadores: sobre a dificuldade em acomodar diferentes posicionamentos dos doadores, e sobre a capacidade dos sistemas governamentais para absorver o apoio orçamental;
- Para o governo: sobre a incapacidade de igualar a organização dos doadores, e sobre a possibilidade de os doadores poderem actuar em conjunto tendo em vista a suspensão da ajuda.

No entanto, considerámos que a parceria é sustentável.



S47. Existem vários e **fortes processos de aprendizagem partilhada** entre o governo e os doadores com mecanismos flexíveis para ajustamento de acordo com a experiência e para maximizar a complementaridade entre as diferentes formas de ajuda. Eles abrangem todos os níveis do quadro de avaliação a partir do desenho, revisões periódicas da parceria e revisões conjuntas do desempenho do governo e dos doadores segundo as metas acordadas. O presente relatório sugere que poderia haver um esforço mais deliberado para analisar as vantagens das diferentes modalidades de ajuda. É provável que isto ocorra através da revisão da política de ajuda prevista actualmente pelo governo.

S48. **Os processos de aprendizagem têm sido fortes em relação ao fluxo de fundos, instituições e políticas.** O nível de financiamento do AOGP tem sido suficiente para produzir um diálogo bem estruturado que tem sido o principal instrumento de aprendizagem no que respeita às instituições: o desenvolvimento de um quadro para a parceria e harmonização dos doadores e para o alinhamento entre governo e doadores, a avaliação do desempenho e as reformas na gestão financeira e ao nível sectorial. A Revisão Conjunta tem mais frequentemente dado apoio às políticas e reformas ao nível sectorial do que ajudado na sua elaboração. Contudo, sempre que a iniciativa para a reforma é fraca (p. ex. o sector judicial e o HIV/SIDA), a RC tem tomado a dianteira.

S49. **Os processos de aprendizagem têm sido alargados para um grupo de detentores de interesse mais amplo,** incluindo doadores com vários graus de compromisso com o AOG, ministérios sectoriais do governo e actores não governamentais. Contudo, a participação da legislatura e da sociedade civil continua fraca.

### Parte C: Questões Transversais

S50. O presente relatório faz a distinção entre questões transversais de política (ou 'efeito') e as questões de governação (ou 'processo'). O primeiro conjunto foi integrado totalmente na agenda do AOGP em 2003, quando o acordo com o governo foi revisto: género, meio ambiente, HIV/SIDA e direitos humanos. O segundo conjunto está ligado a questões que preocuparam o AOGP desde o início – relacionamento entre os sectores público e privado, descentralização e desenvolvimento da capacidade institucional, 'ownership' e condicionalidade, custos de transação, corrupção e prestação de contas. Algumas delas foram questões que o AOGP introduziu com vista à sua abordagem.

S51. O AOGP tem tido um impacto nas questões transversais (QT) através de três formas principais:

- Coordenando e dando um impulso onde anteriormente os doadores trabalhavam em separado com o governo: p. ex. na condicionalidade, descentralização, e potencialmente no desenvolvimento da capacidade institucional;
- Criando laços onde os temas são partilhados por vários sectores mas anteriormente tinham sido enclausurados sectorialmente: p. ex. o relacionamento público-privado, HIV/SIDA, género, corrupção;
- Pressionando para a implementação onde as políticas formais, direitos e legislação existem mas a implementação da reforma é fraca: p. ex. direitos humanos, género, descentralização e potencialmente o meio ambiente.

S52. QT relativas a políticas:

A maior parte destas questões apareceram na agenda do AOGP apenas em 2003, quando foi revisto o acordo entre o governo e os parceiros internacionais.

- Género: as mulheres têm direitos legais e uma representação política fortes. Contudo, nas esferas de participação económica e no acesso a serviços e à justiça, as mulheres e as meninas continuam em desvantagem. Um grupo de trabalho activo sobre o género está a analisar estas questões dentro do processo de Revisão Conjunta.
- HIV/SIDA: existe oficialmente desde o ano 2000 uma estratégia nacional trans-sectorial. O processo de Revisão Conjunta do AOGP tem sido um meio importante para tornar isto uma realidade ao defender uma abordagem trans-ministerial na prevenção e tratamento.
- Os direitos humanos estão fortemente assegurados ao nível legal, mas não tanto na prática, particularmente no que respeita ao desempenho dos tribunais, prisões e polícia. A Revisão Conjunta tem dado um impulso colectivo ao acompanhamento das reformas legais e judiciais.
- A legislação ambiental é forte mas a prática é muito fraca. O AOGP e a Revisão Conjunta têm dedicado pouca atenção às questões ambientais.

S53. O segundo conjunto de QT pode ser classificado de questões de 'governança', relativas a procedimentos governamentais e suas relações com os parceiros internacionais e o sector privado. Estas questões têm estado em grande parte presentes na agenda do AOGP desde o início:

- Questões públicas e do sector privado: até há muito pouco tempo, o AOGP tem dado pouca atenção ao fortalecimento do desenvolvimento do sector privado, estando mais concentrado no desenvolvimento do aparelho estatal. Desde 2003, o ambiente de negócios e os sectores produtivos têm recebido mais atenção e pensamos que isto é um ajustamento necessário.
- O governo está a implementar uma política de descentralização gradual, mas isto é ainda sobretudo uma questão de desconcentração administrativa. A RC está a procurar envolver-se mais directamente nas reformas ao nível provincial e distrital, e em fazer a ligação das actividades dos doadores bilaterais ao nível local.
- Assistência técnica e reforço da capacidade institucional: a capacidade governamental é fraca e o desenvolvimento da capacidade nas instituições centrais do governo tem estado largamente fragmentado e dividido em projectos, incluindo pelos próprios doadores do AOGP. Há exemplos importantes de capacitação financiada em conjunto para a gestão financeira pública em geral e MPF em particular (sendo o SISTAFE o exemplo principal), e os doadores planeiam agora um projecto de desenvolvimento sectorial a nível do sector financeiro a ter início em 2006.
- O '*ownership*', no sentido de fortalecimento dos sistemas nacionais em todos sectores sobre os quais o governo exerce um controle colectivo, tem aumentado no âmbito do AOGP com o acordo entre doadores e governo sobre condições comuns. A nossa conclusão é que a forma de condicionalidade comum do AOGP, na qual as metas das políticas são aprovadas entre o governo e os parceiros através do diálogo, resulta num melhor '*ownership*' governamental.

- Interacção entre modalidades de ajuda: o diálogo do AOGP é caracterizado por um grau relativamente elevado de integração com outras modalidades de ajuda. O apoio sectorial e as políticas sectoriais estão sendo trazidas cada vez mais para o fórum do AOGP e sendo avaliados através de um quadro de avaliação comum.
- O AOGP veio aumentar inicialmente os custos de transação para o governo devido aos novos requisitos de diálogo, e à imprevisibilidade dos fluxos dos fundos do AOGP. Estes custos podem estar agora diminuindo à medida que o governo se ajustou e os doadores funcionam cada vez mais através dos sistemas governamentais. O AOGP reduz os custos de transação da implementação, visto que são utilizados os procedimentos governamentais normais de aprovisionamento e contabilidade. Contudo, a persistência de outras modalidades de ajuda reduz o efeito positivo final.
- O AOGP tem apoiado os processos nacionais de prestação de contas democrática, ao trazer a ajuda para dentro do orçamento, expondo-a ao escrutínio parlamentar e público, e fornecendo instrumentos de avaliação do desempenho. Porém, estes mecanismos de prestação de contas continuam fracos.
- A corrupção continua sendo um problema, mas o AOGP aumentou a preocupação dos doadores com o risco fiduciário, e o processo de Revisão Conjunta está agora pressionando o governo a fazer progressos no combate à corrupção, na auditoria e na reforma judicial.

## **Part D: Síntese – Conclusões Gerais e Recomendações**

### **Avaliação Geral do AOGP em Moçambique**

S54. A nossa conclusão geral é que este tem sido um caso de muito sucesso em termos de colaboração entre doadores e governo, e que o AOGP tem contribuído positivamente para a criação de condições para o crescimento económico e a redução da pobreza.

S55. Em todos os níveis de análise encontrámos efeitos de causalidade médios a fortes. Eles eram mais gerais e claros nos níveis 0, 1, 2 e 3, em:

- Relação forte e flexível entre o desenho do AOGP e o contexto nacional.
- Harmonização entre um grande número de parceiros e o seu crescente alinhamento com os sistemas nacionais.
- Maior contribuição do AOGP para a proporção da despesa pública que flui através de um Orçamento do Estado crescente.
- Os seus efeitos no fortalecimento dos sistemas de planificação e orçamentação assim como nos processos de política.

S56. De um modo geral, foram visíveis os efeitos positivos em relação à prestação e acessibilidade dos serviços, e à redução da pobreza de rendimento. Contudo, embora se registassem efeitos positivos ao longo de toda a cadeia, houve também fraquezas espalhadas por toda a parte. Isto não significa que os elos de causalidade sugeridos sejam falsos, mas que o desenho do AOGP ou a resposta nacional não têm sido adequados. As principais fraquezas no desempenho em função dos critérios adoptados por esta avaliação foram encontradas nos:

- Nível 2: AT e desenvolvimento da capacidade institucional; previsibilidade do financiamento do AOGP (embora isto tenha melhorado a partir de 2003);
- Nível 3: disciplina fiscal; prestação de contas interna;
- Nível 4: políticas abordando as falhas de mercado e o desenvolvimento do sector privado; administração da justiça e respeito pelos direitos humanos;

## O AOGP em Moçambique – Perspectivas Futuras

S57. Este capítulo faz um resumo dos argumentos que conduziram às principais lições práticas que extraímos da experiência moçambicana, e indica quais as acções possíveis com vista a apoiar o desenvolvimento futuro do AOGP. As questões identificadas foram as seguintes:

- Desenho e organização fortes do AOGP que têm demonstrado uma capacidade de adaptação flexível mas que pode precisar de desenvolver uma estratégia mais consciente para a gestão da mudança.
- Arranjos eficazes para harmonização e alinhamento mas que logicamente apresentam riscos tanto para o governo (de uma acção combinada dos doadores) como para os parceiros internacionais (de estarem amarrados a uma visão colectiva).
- Contribuição do AOGP para o fortalecimento da gestão financeira pública ao mesmo tempo que exige ainda mais melhoramentos na previsibilidade e escalonamento dos desembolsos dos doadores.
- Equilíbrio paradoxal entre os melhores procedimentos de planificação, orçamentação e prestação de contas interna, por um lado como condições necessárias, por outro como resultados do AOGP.
- Necessidade de uma abordagem mais bem planificada e coordenada para o desenvolvimento da capacidade governamental de planificação, orçamentação e formulação de políticas, assim como para o desenvolvimento da capacidade dos doadores para apoiar estas acções.
- Contribuição do AOGP para uma abordagem mais coerente em relação à formulação de políticas trans-sectoriais, e a sua negligência relativa, pelo menos até recentemente, de políticas e instituições que não envolvem grandes níveis de despesa pública.
- Contribuição do AOGP para uma gestão macro-económica melhorada e a necessidade de dar mais atenção aos sectores produtivos nas estratégias do governo e dos doadores.
- A eficácia do diálogo do AOGP em apoiar colectivamente o desenvolvimento da prestação de serviços e a necessidade de uma estratégia mais consciente para decidir qual o papel apropriado das modalidades alternativas de ajuda.
- O efeito do AOGP sobre a pobreza é até agora pequeno mas positivo.

## Sumário das Conclusões e Recomendações

S58. Este capítulo apresenta a matriz das constatações e conclusões do estudo de Moçambique, que deram origem às recomendações que submetemos à consideração dos detentores de interesse, internos e internacionais, no processo de AOGP em Moçambique. As principais recomendações podem ser agrupadas por foco de atenção: estratégia da ajuda entre o governo e os doadores; desempenho dos doadores; desempenho do governo; envolvimento da sociedade civil; sector privado e crescimento.

Estratégia da ajuda:

- R1 Desenhar de uma estratégia comum para o desenvolvimento do apoio programático em paralelo com a capacidade governamental
- R2 Analisar as vantagens das diferentes modalidades de ajuda e a forma como cada uma delas pode ser usada
- R3 Desenvolver uma estratégia de ajuda que especifique os objectivos do governo em relação às diferentes modalidades de ajuda

- R4 Manter o compromisso de trazer a ajuda para o orçamento à medida que os sistemas de informação financeira vão melhorando

Desempenho dos doadores:

- R5 Desenvolver a capacidade dos doadores para apoiar a análise de políticas, planificação e orçamentação
- R6 Continuar a melhorar a previsibilidade e o escalonamento dos desembolsos anuais e pluri-anuais e libertar níveis maiores de fundos durante o primeiro trimestre do ano de modo a combater as flutuações cíclicas das receitas fiscais
- R7 Estudar se e de que forma os parceiros internacionais (PIs) podem dar uma resposta que corresponda ao desempenho do governo
- R8 Estudar a melhor forma de minimizar a pressão sobre o tempo dos funcionários chave do governo durante as Revisões Conjuntas anuais e semestrais
- R9 Adoptar a estratégia de dar ao governo progressivamente mais 'espaço' para desenvolver e implementar a sua própria abordagem ao crescimento e redução da pobreza

Desempenho governamental:

- R10 Desenvolver um programa conjunto para AT e desenvolvimento da capacidade institucional em análise de políticas, planificação e orçamentação
- R11 Dar mais proeminência no diálogo à desigualdade da distribuição territorial das despesas orçamentais
- R12 Apoiar o desenvolvimento gradual da orçamentação programática
- R13 Dar maior prioridade no diálogo ao impacto do crescimento sobre as receitas internas e para a diminuição da dependência da ajuda
- R14 Ter em conta as preocupações dos ministérios sectoriais sobre a insegurança das suas linhas de financiamento na transição para o AOGP
- R15 Manter a pressão para focar e implementar estratégias nas áreas do HIV/SIDA e do sector da justiça
- R16 Estudar se e de que forma o meio ambiente deve ser abordado mais seriamente através do AOGP
- R17 Preparar posições inter-ministeriais antes de se envolver com os doadores no diálogo da Revisão Conjunta
- R18 Manter a pressão da Revisão Conjunta quanto a medidas contra a corrupção.

Envolvimento da sociedade civil e prestação de contas:

- R19 Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas junto do Parlamento e do Observatório da Pobreza
- R20 Manter a pressão da Revisão Conjunta quanto a medidas contra a corrupção
- R21 Manter a pressão para focar e implementar as reformas do sector da justiça e dos sistemas de auditoria

Sector privado e crescimento:

- R22 Aumentar o ênfase do diálogo e da condicionalidade sobre as reformas dos sectores bancário, legal e judicial
- R23 Fortalecer o diálogo dos PIs com o governo sobre a criação de empregos rurais
- R24 Fortalecer o diálogo dos PIs com o governo sobre o ambiente de negócios
- R25 Considerar o apoio à prestação de serviços públicos por órgãos não-estatais.

## PARTE A: CONTEXTO/DESCRIÇÃO

### A1. Introdução e Quadro Conceptual

#### Introdução

A1.1 Moçambique é um dos sete estudos de caso numa Avaliação Conjunta dos Doadores sobre o Apoio Orçamental Geral (AOG). Cada estudo nacional contribuiu para o Relatório de Síntese da avaliação, mas também foi feito com a intenção de ser um relatório independente com valor para os detentores de interesse nacionais. O presente capítulo explica os antecedentes da avaliação, a sua metodologia e o processo que foi seguido em Moçambique. O Anexo 1 deste relatório é um sumário conciso da metodologia do estudo. Os detalhes completos dos antecedentes e metodologia para a avaliação de todos os países são apresentados no Relatório Preliminar (IDD & Associados, 2005).

#### Objectivos e Abordagem da Avaliação

##### O que é o Apoio Orçamental Geral?

A1.2 O Apoio Orçamental é uma forma de apoio programático na qual a Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) que não está ligada a actividades específicas de projectos é canalizada directamente aos governos parceiros utilizando os seus próprios sistemas de afectação de recursos, aquisição e contabilidade. O AOG (em contraste com o Apoio Orçamental Sectorial) não está destinado a um sector ou conjunto de actividades particulares dentro do orçamento governamental. As divisões no AOG estão normalmente associadas a outros 'inputs' – um processo de diálogo e condições ligadas à transferência, assistência técnica (AT) e capacitação, assim como esforços de harmonização e alinhamento pelos parceiros internacionais (PIs) que fornecem o AOG. Outras formas de apoio programático (incluindo o alívio da dívida e outros apoios à balança de pagamentos) podem também gerar recursos que podem ser usados para financiar o orçamento do governo, e portanto podem ser também consideradas como apoio orçamental. Contudo, a presente avaliação tem como objectivo uma forma particular de apoio orçamental que tem vindo a tornar-se proeminente nos últimos tempos.

A1.3 Uma nova justificação lógica para o AOG surgiu nos finais da década de 1990, estreitamente ligada ao desenvolvimento das Estratégias de Redução da Pobreza. O chamado apoio orçamental geral "novo" ou "em parceria" está orientado explicitamente para a redução da pobreza, e tenta apoiar estratégias desenvolvidas ao nível nacional em vez de impor receitas de política externa. A extensão dos efeitos esperados do AOG em parceria é muito grande. Os Termos de Referência (TdR)<sup>1</sup> do estudo chamam a atenção para:

- Maior *coordenação e harmonização* entre os doadores e *alinhamento* com os sistemas (incluindo sistemas orçamentais e sistemas de resultados) e as políticas nacionais dos parceiros.
- *Custos de transacção menores.*
- *Maior eficiência na afectação das despesas públicas.*
- *Maior capacidade de previsão* do financiamento (para evitar os problemas anteriores de "para e avançar" da ajuda a programas).

---

<sup>1</sup> Os Termos de Referência completos estão anexados no Relatório Preliminar (IDD & Associados, 2005).

- *Maior eficácia da administração estatal e pública* dado que o AOG segue e usa os sistemas de afectação dos recursos e de gestão financeira governamentais.
- *Maior responsabilidade na prestação de contas interna* através dum foco maior nos próprios canais de prestação de contas do Governo.

### **Finalidade e Âmbito da Avaliação**

A1.4 Conforme está resumido nos Termos de Referência:

A finalidade da avaliação é avaliar até que ponto, e sob que circunstâncias (em que contextos nacionais), o AOG é relevante, eficiente e eficaz para alcançar impactes sustentáveis na redução da pobreza e no crescimento. A avaliação deve ter em vista o futuro e procurar extrair ensinamentos ao mesmo tempo que aborda a prestação de contas conjunta aos doadores a nível nacional.

A1.5 Embora a avaliação foque mais o recente AOG em parceria (AOGP), ela cobre o período de 1994 a 2004 com vista a avaliar se e como o AOGP difere das outras variantes do apoio orçamental. Não é uma avaliação comparativa das diferentes modalidades de ajuda, embora a avaliação do AOGP exija o exame da sua interacção com a ajuda a projectos e outras formas de apoio programático. A abordagem conjunta dos doadores em relação à avaliação reconhece que o AOGP tem de ser avaliado como um todo, visto que não é possível separar os efeitos das contribuições financeiras dos diferentes doadores. Contudo, há um interesse especial em comparar os vários tipos de abordagem em relação ao desenho e gestão do AOGP.

### **Metodologia da Avaliação**

A1.6 Esta avaliação baseia-se numa metodologia desenvolvida especialmente para este fim e que foi posteriormente aperfeiçoada durante a fase inicial do estudo. O Quadro de Avaliação Melhorado (QAM) possui os seguintes elementos chave:

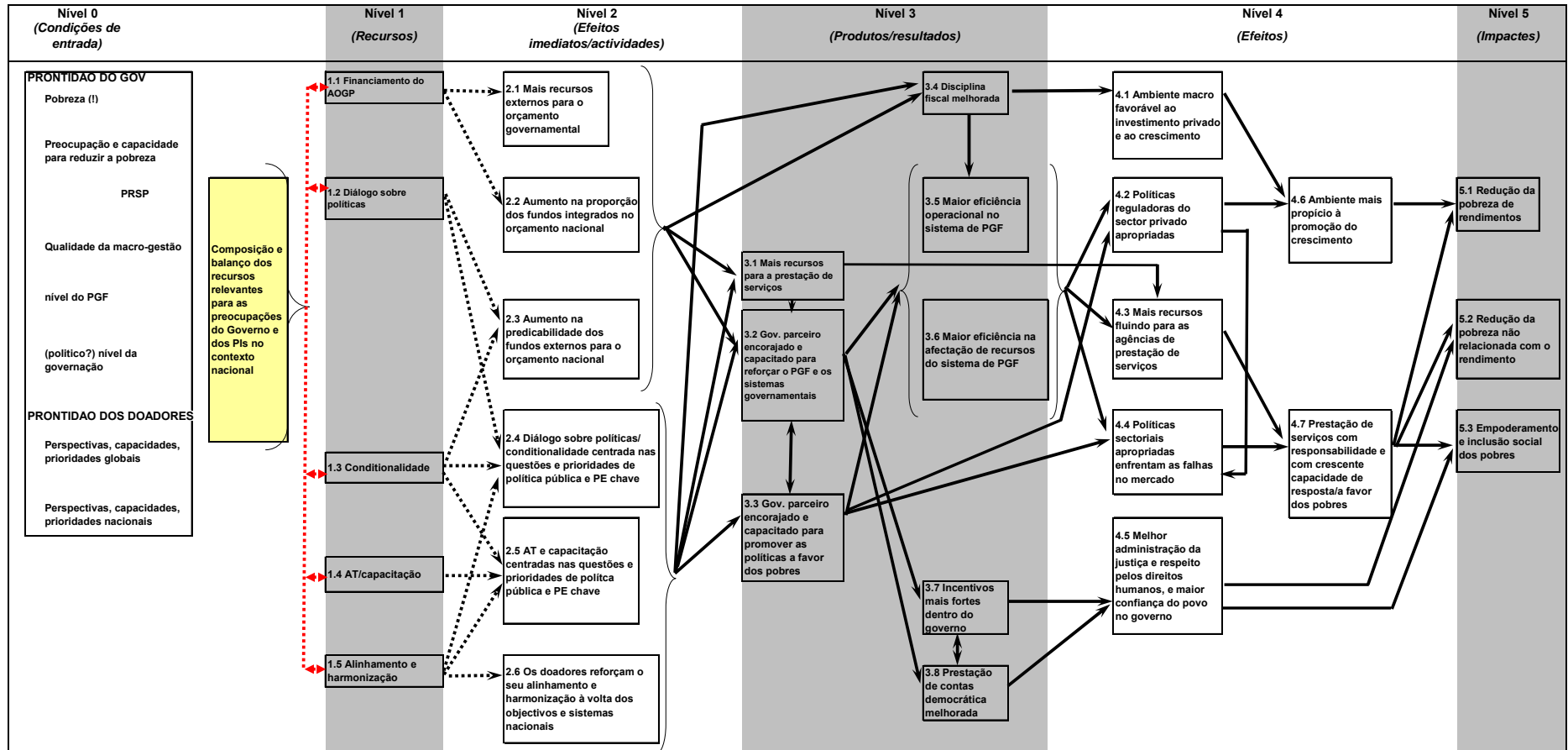
- Aplica os cinco critérios de avaliação definidos pelo Comité de Assistência ao Desenvolvimento da OECD – relevância, eficácia, eficiência, impacte e sustentabilidade.
- O quadro lógico descreve a sequência possível dos efeitos do AOGP e permite que eles sejam sistematicamente testados. Existem cinco níveis principais:
  - Nível 1: os *'inputs'* (fundos, diálogo e condicionalidade, harmonização e alinhamento, assistência técnica e capacitação)
  - Nível 2: os efeitos imediatos (actividades)
  - Nível 3: produtos
  - Nível 4: efeitos
  - Nível 5: impactos.
- As condições de entrada para o AOGP (i.e. as circunstâncias nas quais o AOGP é introduzido) são consideradas como “Nível 0” do quadro lógico.
- O AOG é concebido como tendo três tipos principais de efeito: efeitos no fluxo de fundos, efeitos institucionais e efeitos sobre as políticas. Estes efeitos sobrepõem-se e interagem entre si.
- Dá-se uma atenção particular aos efeitos de monitorização e de assimilação de ensinamentos em todos os níveis do quadro.
- O quadro permite a desagregação dos *'inputs'* do AOGP, e assinala a sua interacção com os *'inputs'* fora do AOGP.
- De igual modo, ele permite a desagregação dos impactes do AOG sobre a pobreza (pobreza de rendimentos, dimensões da pobreza não relacionadas com o rendimento

reflectidas nos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, e “empoderamento” dos pobres).

A1.7 O Anexo 1 descreve estes elementos do QAM mais detalhadamente. Com base neles, foi elaborado um Mapa de Causalidade (Figura 1A.1), que apresenta os principais laços de causa-efeito a serem testados pela avaliação.



Figura A1.1: Mapa de Causalidade para o Quadro de Avaliação Melhorado



## Estrutura e Finalidade do Relatório de País

A1.8 A metodologia garante uma abordagem padronizada da avaliação em todos os sete casos de estudo dos países, e todos os sete relatórios nacionais seguem a mesma estrutura baseada nas mesmas questões de avaliação globais. Para reforçar a consistência entre os estudos nacionais, foi utilizado um sistema de classificação simples para analisar as questões de avaliação colocadas na Parte B do relatório; isto está explicado no Anexo 1A. Os Termos de Referência exigem que se dê uma atenção especial às questões de género, meio ambiente, HIV/SIDA, assim como à democracia e aos direitos humanos. Estes e vários outros temas transversais são abordados numa secção adicional (Parte C). O última secção (Parte D) apresenta a avaliação e recomendações gerais para Moçambique. A estrutura do relatório está resumida na Caixa A1.1. A secção final deste capítulo descreve o processo do estudo em Moçambique.

### Caixa A1.1: Estrutura do Relatório Nacional

#### Sumário Executivo

##### Parte A: Contexto/Descrição

- A1. Introdução e Quadro Conceptual
- A2. O Contexto do Apoio Orçamental em Moçambique
- A3. A Evolução do AOG em Parceria em Moçambique

##### Parte B: Questões de Avaliação: Análise e Constatações Principais

- B1. Relevância do Apoio Orçamental Geral em Parceria
- B2. Efeitos do AOGP sobre a Harmonização e o Alinhamento
- B3. Efeitos do AOGP sobre as Despesas Públicas
- B4. Efeitos do AOGP nos Sistemas de Planificação e Orçamentação
- B5. Efeitos do AOGP sobre as Políticas e Processos Relativos
- B6. Efeitos do AOGP sobre o Desempenho Macro-económico
- B7. Efeitos do AOGP sobre a Prestação de Serviços Públicos
- B8. Efeitos do AOGP sobre a Redução da Pobreza
- B9. A Sustentabilidade do AOG em Parceria

##### Parte C: Questões Transversais

- C1. Questões Transversais Relativas a Políticas (género, meio ambiente, HIV/SIDA, democracia e direitos humanos)
- C2. Questões Relativas aos Sectores Público e Privado
- C3. Capacidade Governamental e seu Desenvolvimento
- C4. Qualidade da Parceria
- C5. Governação Política e Corrupção

##### Parte D: Síntese – Conclusões e Recomendações Gerais

- D1. Avaliação Geral do AOGP em Moçambique
- D2. O AOGP em Moçambique – Perspectivas Futuras
- D3. Sumário das Conclusões e Recomendações

#### Bibliografia

##### Anexos

- 1: Abordagem e Métodos
- 2: Dados Gerais do País
- 3: A Ajuda em Moçambique
- 4: Gestão Financeira Pública em Moçambique
- 5: Sumário das Constatações sobre Causalidade
- 6: Inquérito a Sete Organizações da Sociedade Civil
- 7: Quadro de Avaliação do Desempenho de 2005

## **A Avaliação em Moçambique**

A1.9 O estudo de Moçambique foi baseado em duas visitas de campo: uma no período preliminar de duas semanas em Outubro de 2004 e um estudo de três semanas em Maio de 2005. A avaliação foi realizada por uma equipe de seis pessoas, duas das quais (o chefe da equipe e o consultor nacional) participaram nas duas visitas. A finalidade da missão realizada no período preliminar foi efectuar estudos de análise inicial sobre: a parceria no seio e entre o governo e os parceiros internacionais; as instituições de definição de políticas, orçamentação, coordenação sectorial e prestação de serviços; a gestão das despesas públicas; a macroeconomia; e a redução da pobreza. A finalidade do segundo estudo foi analisar com mais detalhe as respostas ás questões de avaliação apresentadas no Anexo 1A em relação ao desenho e efeitos do AOGP em Moçambique.

A1.10 A avaliação foi efectuada mediante a análise da extensa literatura sobre o caso de Moçambique relativa à ajuda e gestão da ajuda, AOGP, pobreza e redução da pobreza, gestão financeira pública e economia (ver a *Bibliografia*). Isto foi acompanhado por extensas entrevistas com funcionários das agências bilaterais e multilaterais, do governo local e central e das Organizações Não Governamentais (ONGs). Foram conduzidas mais de 100 entrevistas em separado. Para além disso, a equipe do estudo manteve discussões com o grupo de economistas da Parceria do Apoio Programático, participou em reuniões de outros grupos dentro da Parceria e ouviu os estágios finais da Revisão Conjunta entre o governo e os doadores em Maio de 2005. O Anexo B descreve com mais detalhe como a metodologia foi aplicada em Moçambique e inclui a lista completa dos entrevistados.

A1.11 Os pontos focais do estudo em Moçambique foram o Director Nacional do Plano e Orçamento do Ministério do Plano e Finanças (MPF), e a 'Troika' de três doadores que dirigia a Parceria do Apoio Programático (primeiro o RU, Suíça e Suécia, e na segunda visita a Suíça, Suécia e Países Baixos). A equipe do estudo foi apoiada pelo Secretariado dos Parceiros do Apoio Programático. A equipe participou em reuniões de revisão conjunta e dos grupos de trabalho entre os doadores e o governo. No início e no final de cada visita foram realizados respectivamente seminários de introdução e de apresentação das conclusões finais.

## A2. O Contexto do Apoio Orçamental em Moçambique

### Dados Gerais

A2.1 Desde o início da guerra de libertação em 1964, os Moçambicanos viveram um período de quase 30 anos de conflito violento, perturbações sociais e políticas e crise económica. O acordo de paz em 1992 deu início a um período de crescimento quase ininterrupto à volta dos 8% ao ano (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), 2005), mas a análise da década passada requer um conhecimento do legado histórico (ver cronologia no Anexo 2A). Em suma, em 1994 o estado enfrentava um dos mais graves problemas de pobreza absoluta, numa economia maioritariamente de subsistência, com uma longa história de guerra violenta, durante a qual todos os serviços públicos básicos que existiam haviam sido destruídos, ao mesmo tempo que a dívida tinha aumentado. Ele possuía um legado de identidades regionais, hostilidade política e desconfiança (Hanlon 1991, Carbone 2002). Os papéis desempenhados pela ajuda, e pelos diferentes doadores, foram também fortemente influenciados pelos relacionamentos criados durante os períodos anteriores.

A2.2 Da população de 18.9 milhões, 80% vivem principalmente da actividade agrícola embora a agricultura contribua apenas para pouco mais de um quinto do Produto Interno Bruto (PIB). Esta é na sua maioria uma agricultura de subsistência praticada sobretudo pelas mulheres em agregados familiares que são predominantemente chefiados por homens (77%). A indústria desceu para 14% do PIB em 1983, recuperando para 23.5% em 2003, sobretudo devido ao investimento em “mega-projectos” (a fábrica de alumínio da Mozal, o desenvolvimento portuário e a exploração do gás), embora estes tenham pouco efeito directo sobre a população em termos de emprego e estejam basicamente concentrados no sul do país (Hodges e Tibana 2004:20)

### Pobreza e Estratégia de Redução da Pobreza

A2.3 Um longo período de grande crescimento económico teve um efeito impressionante na redução do nível de pobreza absoluta, que passou de 69% da população em 1996-97 para 54% em 2002-03. Contudo, persistem as elevadas taxas de pobreza, fracos indicadores de saúde e elevadas taxas de analfabetismo (INE 2004). O Relatório de Desenvolvimento Humano (2004) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) coloca Moçambique no fim da lista dos 14 países da SADC e em 171º lugar de um total de 177 países. No Índice de Desenvolvimento Ajustado aos Sexos do PNUD, ele ocupa o 139º lugar entre 144 países. As taxas de analfabetismo que tinham rondado os 93% na altura da independência (UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation* - 2004) foram calculadas em 2003 em 36% para os homens e 67% para as mulheres. A incidência da pobreza de rendimentos e o deficiente acesso aos serviços sociais e infra-estruturas económicas são particularmente elevados nas áreas rurais. Os indicadores do acesso aos serviços de educação e saúde mostram uma fraca situação mesmo em comparação com outros países menos desenvolvidos (Harvey 2002, Hanlon 2002). A principal razão para o declínio da esperança de vida é o alastramento do HIV/SIDA. Moçambique tem actualmente a oitava taxa mais elevada de prevalência a nível mundial (UNAIDS 2003).

**Tabela A2.1: Alguns Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**

	Moçambique		África Sub-Sahariana	Países de baixo rendimento
	1997	2003	2003	2003
RIB per capita (método Atlas, US\$)	180	210	490	450
% abaixo da linha de pobreza	69	54		
Esperança de vida à nascença (anos)	42	41	46	58
Mortalidade infantil (per 1,000 nados vivos)	147	124	103	82
Analfabetismo (% da população com mais de 15 anos)	60	54	35	39

Fontes: INE (Instituto Nacional de Estatística) 1998 e 2003; <http://devdata.worldbank.org/idg/>; <http://devdata.worldbank.org/AAG/>; e OECD/DAC – Estatísticas de Desenvolvimento Internacional (base de dados online) (OECD DAC (2005-2006))

A2.4 A aprovação em Setembro de 2001 pelo FMI e o Banco Mundial do PARPA (Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta) de 2001–05 forneceu uma base formal para o alinhamento dos doadores à volta desta estratégia governamental de redução da pobreza, e a sua preparação facilitou o primeiro acordo entre doadores para coordenar o apoio orçamental. O PARPA é muitas vezes descrito pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) e doadores como um documento eficaz e fortemente apropriado pelo governo (p. ex. Banco Mundial e FMI 2005:53). Ele deve ser revisto em 2005.

A2.5 A orientação em prol dos pobres da política governamental não é nova (Banco Mundial e FMI 2005: 53). Com efeito, desde a independência o governo tem demonstrado um enfoque em prol dos pobres que pode ter enfraquecido devido às pressões da guerra civil e depois, na prática mas não na intenção, devido ao ajustamento estrutural (Gustafsson e Disch 2001 Anexo E:11, Abrahamson e Nilsson 1994). O governo apresentou pela primeira vez a sua própria estratégia de redução da pobreza numa reunião do Grupo Consultivo em 1995. Ela foi mais elaborada e aperfeiçoada com base nos estudos sobre a situação da pobreza entre 1996 e 2000. As condições para receber o alívio da dívida do HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*) incluíam o aumento da quantidade e qualidade dos gastos sociais, e o acesso a um melhor HIPC (a partir de 2000) estava ligado especificamente à implementação de um plano de redução da pobreza (White 1999:17,28) com a promessa de alívio da dívida para os ‘sectores prioritários’ (Dijkstra 2003:42). O compromisso de afectação de 67% do orçamento aos sectores prioritários, sendo metade para a educação e a saúde, foi definido como política governamental no PARPA. A igualdade entre os sexos foi definida como uma componente integral da redução da pobreza. O próprio PARPA tornou-se depois o ponto de referência para o governo e todos os programas de ajuda, quer assumissem a forma da Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PRGF) do FMI, dos Créditos de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC) do Banco Mundial, da ajuda a projectos, dos fundos comuns e abordagens sectoriais (SAWps) ou do AOG.

### Gestão Macro-económica

A2.6 A mudança de uma economia estatal para uma economia de mercado começou por iniciativa do próprio governo, em 1983, antes mesmo de Moçambique se ter juntado ao Banco Mundial e ao FMI em 1984 e de ter recebido o seu primeiro empréstimo para o ajustamento estrutural em 1987 (Harvey 2002). Em 1984, após o acordo de paz, a economia estava no início de um longo período de grande crescimento económico. Contudo, grande parte deste crescimento pode ser atribuído ao processo de recuperação, reconstrução no pós-guerra, assistência dos doadores em grande escala, e alguns ‘mega’ projectos de investimento. No entanto, os desequilíbrios básicos da economia moçambicana estavam ainda presentes. A

balança comercial negativa tinha piorado continuamente ao longo dos 10 anos anteriores, e o déficit na conta corrente (antes das doações) atingiu os 55% do PIB (Aguilar 1996: 25). Dado que as despesas governamentais aumentaram com a consolidação da paz (ultrapassando o ritmo do crescimento das receitas internas), o déficit no orçamento governamental subiu para 23% do PIB em 1994, diminuiu um pouco nos anos seguintes e voltou para os 19% em 2001. A diferença não foi totalmente coberta pelas doações e empréstimos externos (Banco Mundial 2001a). Em 1997, a dívida externa acumulada tinha atingido 170% do PIB (Banco Mundial 2003a:10). A inflação, que teve uma média de 47% entre 1988 e 1996, passou a estar sob controle, abaixo da meta do FMI de 11% em 2004, mas à custa de taxas de juros reais muito elevadas. O actual regime de taxas cambiais flexíveis tem servido até agora relativamente bem para Moçambique.

### **Gestão Financeira Pública**

A2.7 Os sistemas de orçamentação, planificação e contabilidade com os quais os doadores estão alinhando são frágeis (ver Anexo 4 para uma análise detalhada). Moçambique é um país com um alto nível de risco fiduciário, mais devido às fraquezas do seu sistema de gestão financeira pública do que à corrupção deliberada ou ao mau uso dos fundos. Existem preocupações graves e justificadas sobre a eficácia dos fluxos de ajuda não vinculados entrando num orçamento que por natureza é incremental, não avalia os custos dos efeitos, mostra poucas melhorias na eficiência operacional ao longo do tempo, depende de práticas de aprovisionamento vulneráveis e pouco transparentes, e continua sendo um indicador ineficaz sobre a forma como o dinheiro é gasto e afectado.

### **Governança**

A2.8 No início do período deste estudo, o aparelho de estado, tinha poucos recursos tais como; uma base fiscal muito reduzida, uma administração centralizada mas verticalmente fragmentada, sistemas de gestão antiquados, níveis extremamente baixos de pessoal qualificado e formado,<sup>2</sup> e um sistema legislativo e judicial fraco (Hodges e Tibana 2004, Scanteam 2004).

A2.9 O estado que devia abordar estes problemas no período após o Acordo de Paz, tinha assumido as características formais de uma democracia liberal na Constituição de 1990, com a separação oficial da legislatura, do executivo e do judiciário, e a introdução do sistema multipartidário.<sup>3</sup> O poder legislativo está investido na Assembleia da República, enquanto que o poder executivo está concentrado na presidência. O governo nacional é formado pelo presidente que nomeia o primeiro ministro ('um papel relativamente simbólico' - Hodges e Tibana 2004:24) e o Conselho de Ministros. As eleições legislativas e presidenciais realizam-se em cada cinco anos, altura em que a assembleia e o chefe de estado são eleitos através de sufrágio directo universal. Realizaram-se eleições nacionais em 1994, 1999 e 2004 – todas acompanhadas por queixas de fraude eleitoral, mas aceites de um modo geral como válidas pela comunidade internacional.. O poder judicial está investido no Tribunal Supremo, composto por juizes independentes nomeados pelo presidente. Este nomeia também o presidente do Tribunal Administrativo (a instituição suprema de auditoria) e o Procurador da República. .

A2.10 A concentração do poder executivo no presidente da nação repete-se também ao nível do governo local. O presidente nomeia os governadores das 11 províncias, e os governadores por sua vez nomeiam os administradores distritais – as províncias e os distritos fazem parte integrante do governo nacional. A estrutura do poder ao nível provincial e distrital é complicada

---

<sup>2</sup> Mesmo em 1998, dizia-se que 80% dos funcionários públicos não tinham mais que o 6º ano escolar, 3% tinham grau universitário, e metade recebia menos que \$50 por mês (Revisão Conjunta dos Doadores 1999).

<sup>3</sup> "Uma nova constituição, aprovada pelo parlamento em 2004, introduziu algumas mudanças na separação dos poderes e reforçou os direitos dos cidadãos." (Hodges e Tibana 2004:24).

por um sistema de 'dupla subordinação', através do qual todo o poder e prestação de contas é feito para o topo mas em canais paralelos. Os directores distritais das agências sectoriais (principalmente saúde, educação e agricultura) prestam contas não apenas ao administrador distrital mas também às direcções provinciais de educação, saúde e agricultura. Por sua vez, os directores provinciais prestam contas ao governador e ao seu respectivo ministério de tutela. Este centralismo, em combinação com as clivagens verticais entre as hierarquias administrativas, traz sérias implicações para a gestão dos orçamentos, fluxo dos fundos e prestação de serviços (Hodges e Tibana 2004)

A2.11 Fora do nível nacional, só existe um único outro centro de poder executivo e legislativo independente. Após a revisão constitucional em 1996, foram criadas autarquias locais com autonomia financeira e administrativa em 1997: 23 cidades e 10 vilas transformaram-se em municípios. Foram realizadas eleições em 1998 e em 2003.<sup>4</sup> Dado que o partido de oposição (RENAMO – Resistência Nacional de Moçambique) é relativamente forte apenas nas áreas rurais do norte e centro do país, as eleições nos centros urbanos representavam um risco muito pequeno para a hegemonia do partido no poder, a FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique). "O partido FRELIMO retém uma posição política esmagadora no país, em termos de organização, recursos e controle do estado, incluindo a lealdade dos funcionários públicos superiores" (Scanteam 2004:4).

### Fluxos de Ajuda e Parceira da Ajuda

A2.12 Moçambique é dos países mais dependentes de ajuda. A dependência da ajuda foi muito forte durante o período da guerra civil, tendo atingido 87% do RIB (Rendimento Interno Bruto) em 1992 – o ano do Acordo de Paz. Contudo, no final da década de 1990, desceu para menos 30% (Tabela A2.2<sup>5</sup>), embora Moçambique tenha continuado a ser o maior recipiente de assistência externa em África. Em 2001, o apoio dos doadores contribuiu para mais de metade do total da despesa pública e cerca de dois terços do investimento público (Banco Mundial 2001a).

A2.13 A Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) em Moçambique cresceu progressivamente de USD300 milhões em meados da década de 1980, até estabilizar acima dos USD 1,000 milhões durante quase toda a década de 1990 até 2004. Neste ano, os desembolsos da AOD representaram 24% do RIB e a ajuda bilateral foi responsável por 60% destas contribuições.

**Tabela A2.2: Ajuda Recebida, Percentagem da Ajuda Bilateral e Percentagem do Rendimento Interno Bruto**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
AOD total [1] (USD m)	1,255.44	1,275.30	956.66	959.38	1,106.58	1,646.84	1,096.33	992.47	2,330.26	1,092.22	1,289.13
% da ajuda bilateral na AOD	62%	70%	61%	68%	68%	44%	74%	76%	76%	67%	60%
AOD líquida como % RIB	60%	50%	33%	30%	28%	21%	25%	30%	65%	25%	24%
Fluxos privados líquidos (USD m)	64.26	56.16	5.02	-3.00	86.87	85.33	103.21	115.14	70.46	-55.62	39.5

Fonte: OECD/DAC – Estatísticas do Desenvolvimento Internacional (base de dados *online*) (OECD DAC 2005-2006).

Notas: [1] Total da AOD calculado como Total dos Donativos desembolsados mais o Total dos Empréstimos prolongados.

<sup>4</sup> Em 2007 serão feitas eleições para as Assembleias Provinciais.

<sup>5</sup> A proporção elevada da ajuda em relação ao RIN em 2002 foi excepcional e foi responsável pelos cancelamentos da dívida em grande escala.

A2.14 A Tabela A2.3 mostra a importância relativa dos principais doadores bilaterais e multilaterais nos períodos mais recentes. As percentagens recentes e muito elevadas da Itália e da França, reflectem cancelamentos da dívida.

**Tabela A2.3: Ajuda, e percentagens da Ajuda, por Doadores Principais 1990–2004**

	Totais (USDm)			Percentagem do Total		
	1990-94	1995-99	2000-04	1990-94	1995-99	2000-04
<b>BILATERAIS</b>						
Austrália	49.98	40.83	28.72	0.8%	0.7%	0.4%
Áustria	16.25	32.72	37.02	0.3%	0.6%	0.5%
Bélgica	9.69	11.48	34.46	0.2%	0.2%	0.5%
Canadá	139.24	52.79	84.93	2.2%	0.9%	1.2%
Dinamarca	151.88	221.51	282.15	2.4%	3.7%	4.1%
Finlândia	96.46	66.75	78.41	1.5%	1.1%	1.2%
França	380.58	266.88	553.84	6.0%	4.5%	8.1%
Alemanha	450.53	329.39	396.38	7.1%	5.5%	5.8%
Irlanda	1.69	28.13	152.05	0.0%	0.5%	2.2%
Itália	689.66	369.06	514.71	10.9%	6.2%	7.6%
Japão	138.61	219.21	180.80	2.2%	3.7%	2.7%
Países Baixos	265.88	235.15	302.18	4.2%	4.0%	4.4%
Noruega	325.51	244.91	224.67	5.1%	4.1%	3.3%
Portugal	456.58	400.29	279.59	7.2%	6.7%	4.1%
Espanha	59.14	69.71	141.54	0.9%	1.2%	2.1%
Suécia	513.58	252.78	258.66	8.1%	4.3%	3.8%
Suíça	121.87	111.66	118.57	1.9%	1.9%	1.7%
RU	217.25	257.44	445.80	3.4%	4.3%	6.6%
EUA	358.00	353.04	612.40	5.7%	5.9%	9.0%
Outros	28.63	37.78	115.75	0.5%	0.6%	1.7%
<b>Total Bilateral</b>	<b>4,471.01</b>	<b>3,601.51</b>	<b>4,842.63</b>	<b>70.6%</b>	<b>60.6%</b>	<b>71.2%</b>
<b>MULTILATERAIS</b>						
BAD	137.27	218.36	273.69	2.2%	3.7%	4.0%
CE	458.46	389.54	541.14	7.2%	6.6%	8.0%
IDA	500.20	1,425.90	835.47	7.9%	24.0%	12.3%
SAF/ESAF/PRGF(FMI)	161.17	81.29	95.33	2.5%	1.4%	1.4%
PNUD	83.39	51.82	33.43	1.3%	0.9%	0.5%
UNHCR	105.05	46.19	7.49	1.7%	0.8%	0.1%
UNICEF	104.35	55.39	38.36	1.6%	0.9%	0.6%
PMA	276.66	25.04	25.42	4.4%	0.4%	0.4%
Outros	33.61	49.79	107.48	0.5%	0.8%	1.6%
<b>Total Multilateral</b>	<b>1,860.16</b>	<b>2,343.32</b>	<b>1,957.81</b>	<b>29.4%</b>	<b>39.4%</b>	<b>28.8%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>6,331.17</b>	<b>5,944.83</b>	<b>6,800.44</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>	<b>100.0%</b>

Fonte: OECD/DAC – Estatísticas do Desenvolvimento Internacional (base de dados *online*) (OECD DAC 2005-2006).





## A3. A Evolução do AOG em Parceria em Moçambique

### Introdução

A3.1 Este capítulo descreve a evolução da coordenação entre os doadores e as formas do apoio programático em Moçambique. A história é complexa e um relato mais detalhado das origens e desenho do AOGP é fornecido no Anexo 3C. Os doadores bilaterais estiveram à frente do desenvolvimento do AOGP. Houve uma colaboração inicial do *'like-minded group'* (países Nórdicos, Canadá, Países Baixos e Suíça) na altura da guerra civil, para coordenar o seu apoio às importações e programas de ajuda alimentar, e uma divisão de responsabilidades sectoriais entre a Suécia (educação) e Suíça (saúde). Um grupo mais amplo de doadores bilaterais apoiou a Facilidade de Ajustamento Estrutural do FMI na forma de apoio à balança de pagamentos a partir de 1990. Duas medidas do HIPC para o alívio da dívida desde 1996/97 e a discussão e depois eventual aprovação pelo Banco Mundial do PARPA em 2001, criaram as condições para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia acordada para a redução da pobreza. Os doadores bilaterais começaram a formular planos para um programa comum de AOG em 1998. O FMI transferiu os seus empréstimos do ESAF (*Enhanced Structural Adjustment Facility*) para as condições do PRGF, já alinhadas com o PARPA, a partir de 1999, mas foi só em 2004 que o Banco Mundial iniciou o Crédito de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC) para apoiar o PARPA e o programa de apoio orçamental dos doadores bilaterais.<sup>6</sup>

### Modalidades de Ajuda

A3.2 Muita ajuda está *'off-budget'* fora do orçamento e muitas vezes não é conhecida pelo governo (ver nota explicativa no Anexo 4B). Isto aplica-se particularmente à ajuda a projectos, que representa uma grande parte (talvez 80%) das despesas de investimento em Moçambique. Face a esta situação, embora o total dos fluxos oficiais de ajuda tenha permanecido a um nível geralmente estável desde 1994, a sua composição tem se alterado, registando-se mudanças de projectos isolados para fundos comuns e sectoriais, assim como do apoio à balança de pagamentos (BdP) para o AOG. Os factores que influenciaram as formas de ajuda em diferentes períodos são mencionados na Caixa 3.1.

A3.3 O apoio programático foi uma característica do relacionamento da ajuda quase desde a independência. No início, os doadores chave eram do bloco soviético (na forma de assistência técnica e empréstimos), mas também dos países Nórdicos (Dinamarca, Finlândia, Noruega e Suécia) que foram rápidos em apoiar Moçambique como parte da sua estratégia para a África austral. Juntaram-se a eles mais tarde os Países Baixos, a Suíça e o Canadá para formar o *'like-minded group'* de doadores que estiveram presentes durante a guerra civil em Moçambique, e que continuaram a estar no centro do posterior desenvolvimento nas relações da ajuda. Eles deram assistência técnica e ajuda a projectos, mas reconheceram a necessidade de financiar a importação de bens essenciais num país que não tinha condições para aumentar as receitas para financiar o seu próprio orçamento. O apoio programático na forma de ajuda alimentar de emergência foi acrescentado durante a década de 1980, face à interrupção da agricultura devido à seca e à guerra.

---

<sup>6</sup> O Anexo 3A fornece um inventário com os detalhes do AOG e programas relativos em Moçambique.

### **Caixa A3.1: Factores que Influenciaram as Modalidades de Ajuda ao Longo do Tempo**

Vários factores influenciaram as modalidades e instrumentos usados para canalizar ajuda em diferentes períodos. As políticas nacionais, as opções de políticas dentro dos países doadores e as tendências internacionais têm influenciado bastante os padrões dos fluxos de ajuda, com as seguintes variações em termos de ênfase:

- **Independência (1975–1982):** De acordo com a política nacional, a ajuda fluiu sobretudo do bloco de leste e dos países Nórdicos na forma de AT e apoio às importações com vista a financiar projectos de desenvolvimento. Porém, houve também um fluxo importante de técnicos profissionais de toda a parte do mundo.
- **Guerra e seca (1983–1986):** Ajuda alimentar de emergência.
- **Colapso económico (1987–1990):** A mudança para uma economia de mercado com a introdução do PAE (Programa de Ajustamento Estrutural) foi seguida pela duplicação da ajuda alimentar entre 1985 e 1987. O apoio à balança de pagamentos e às importações passou a ser também uma modalidade de ajuda importante, contribuindo para até 26% do total dos fluxos de ajuda em 1990 (Abrahamsson e Nilsson 1994). Há uma presença crescente de doadores, tanto ONGs, como bilaterais e multilaterais; as ONGs internacionais aumentaram de 7 em 1980 para 70 em 1985 e para 180 em 1990; as ONGs nacionais subiram de 4 em 1984 para 200 em 1996. Tem início o apoio orçamental vinculado da Suíça.
- **Preparação para a paz (1991–1995):** A ajuda de emergência e alimentar baixou drasticamente entre 1993 e 1994. O apoio à balança de pagamentos e às importações continuou. Contudo, os projectos de reabilitação para repor as infra-estruturas destruídas provocaram maiores fluxos de investimento. Há um maior papel dos doadores multilaterais e as NU desempenham um papel crucial na coordenação do apoio dos doadores para os programas de reconstrução, sendo grande parte dele canalizado através de ONGs internacionais. Em 1992, 40% da ajuda alimentar foi canalizada através de um órgão governamental (DPCCN) e 60% através de ONGs. Em 1994, estas proporções mudaram para 20% através do governo e 80% através de ONGs.
- **Normalização da vida (1996–2000):** Diminuição gradual do papel das agências multilaterais e ONGs. Enquanto a contribuição bilateral para a AOD aumentou para mais do dobro desde 1998 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 às províncias, levando a preferências geográficas: Danida em Tete, ajuda finlandesa em Manica, ajuda irlandesa no Niassa e em Inhambane, Países Baixos em Nampula e CE na Zambézia. Uma evolução importante foi a mudança da ajuda a projectos para a ajuda sectorial, criando-se fundos comuns para apoiar os sectores como um todo.
- **Fortalecimento dos processos centrais do governo (2000–):** É introduzido o ‘novo apoio orçamental geral’ em 2000.

A3.4 O Governo de Moçambique tornou-se membro do Fundo Monetário Internacional em 1984, e em 1987 introduziu o Programa de Reabilitação Económica e Social sem acordo prévio, mas este foi eventualmente apoiado pelo FMI, Banco Mundial e os doadores ocidentais. Isto foi seguido em 1990 por um acordo com o FMI para um ESAF mais convencional, que introduziu grandes restrições nos subsídios e despesas sociais, e depois um segundo ESAF a partir de 1996 (Aguilar 1996). A adesão ao Banco Mundial desencadeou um grande aumento no fluxo dos fundos de ajuda dos doadores bilaterais, quer na forma de apoio à balança de pagamentos, como financiamento complementar aos programas de ajustamento estrutural do FMI/Banco Mundial, quer em ajuda a projectos. Em 1990, o apoio à balança de pagamentos (BdP) e às importações contribuíram em conjunto para cerca de 26% do total dos fluxos de ajuda (Abrahamsson e Nilsson 1994). White (1999:4) refere que o apoio programático na forma de apoio às importações, ajuda alimentar, alívio da dívida e apoio sectorial representou mais de 20% da ajuda total entre 1989 e 1996, e em 1992 mais de 50%.

A3.5 As ONGs internacionais tornaram-se muito mais activas neste período e especialmente após o Acordo de Paz em 1992. O PNUD desempenhou um papel crucial na coordenação do apoio dos doadores em relação ao programa de reconstrução para o reassentamento no período pós-guerra e a reabilitação das infra-estruturas, sendo muito deste apoio canalizado

através de ONGs como ajuda a projectos (Rebello 1998). Neste período de reassentamento (até cerca de 1995), a ajuda alimentar, que tinha sido sobretudo canalizada através do governo, foi também transferida em grande parte (à volta de 80%) para as ONGs. Mesmo actualmente, esta enorme proliferação de projectos organizados pelas ONGs, assim como doadores bilaterais, ainda é aparente e, embora ele tenha méritos na promoção da prestação directa de serviços, tem efeitos significativos no enfraquecimento da coerência do orçamento nacional (White 1999:12, Hodges and Tibana 2004). Francisco (2002) identificou 22 doadores bilaterais importantes junto com uma série de parceiros mais pequenos que deram contribuições específicas. Além disso, 25 agências multilaterais e cerca de 150 ONGs internacionais ofereceram donativos, empréstimos ou assistência técnica (o Anexo 3D inclui uma lista dos actuais doadores oficiais).

A3.6 White descreve como as formas de apoio programático antes do AOG estiveram associadas a uma vinculação detalhada do uso dos fundos. Durante a década de 1980 isto aconteceu na forma de apoio às importações ligadas a sectores específicos ou empresas (White 1999:6). A partir de 1992, o Apoio à Balança de Pagamentos foi para o banco central que o vendeu aos bancos comerciais os quais, por sua vez, o venderam à taxa do mercado secundário de câmbios. Os doadores estavam preocupados em influenciar o uso dos fundos do contravalor. O contravalor é gerado pelo apoio às importações e alívio da dívida, em que o recipiente paga pela moeda estrangeira em moeda nacional, a qual é depositada numa conta governamental. Na década de 1990, o contravalor estava na maioria dos casos vinculado a usos específicos no Orçamento do Estado (principalmente despesas sociais), embora os doadores (através do Grupo de Trabalho do SPA (*Strategic Partnership with Africa*) em 1996) tenham adoptado o princípio que ele devia ser desvinculado (White 1999:12). Em 1994, a Cooperação Suíça para o Desenvolvimento decidiu utilizar procedimentos de desembolso simplificados deixando tanto a moeda estrangeira como o contravalor desvinculados, e a Dinamarca, Noruega e Suécia adoptaram depois o 'modelo Suíço'.

A3.7 Desde cerca de 1996, em mais um desenvolvimento das relações da ajuda, os programas sectoriais focalizaram a ajuda aos sectores prioritários através de dois canais: (i) por um lado, os projectos separados dos doadores são amalgamados de forma geral dentro do quadro da política sectorial; (ii) por outro lado, os doadores juntam o seu financiamento num fundo comum realmente ou nominalmente vinculado a despesas num determinado sector. A primeira forma tem sido a predominante mas existe alguma tendência para a segunda, na qual o diálogo sobre políticas é feito ao nível sectorial mas os fundos são canalizados através do Tesouro. O AOGP que se desenvolveu a partir de 1998 leva isto mais longe ao canalizar os fundos através do Tesouro e, pelo menos em princípio, libertando-o das obrigações impostas pelos doadores quanto à sua afectação. A presente avaliação aborda a questão de a transferência de fundos via orçamento ter alterado ou não a natureza do diálogo e a condicionalidade de forma a fortalecer os sistemas governamentais, aumentar o 'ownership' nacional e melhorar a prestação de contas, levando a políticas e efeitos mais em prol dos pobres.

### **Desenvolvimentos Na Gestão e Coordenação da Ajuda**

A3.8 Com a sua presença conjunta em Moçambique durante a guerra civil, os doadores do '*like minded group*' deram os primeiros passos de colaboração no final da década de 1980, apoiando a criação de um órgão nacional (DPCCN) para coordenar a ajuda de emergência e alimentar, e designando doadores responsáveis pela educação (Suécia) e saúde (Suíça). Como descrevemos na secção anterior, eles aprovaram abordagens comuns para a desvinculação dos fundos do contravalor e a adopção de procedimentos simplificados de desembolso. Como aponta Dijkstra (2003:13), basicamente o mesmo grupo (Dinamarca, Noruega, Suécia, junto com os Países Baixos e o RU) também se reuniu em 1996 para organizar o alívio multilateral da dívida neste meio tempo antes da chegada do HIPC. Eles contribuíram para um Fundo Multilateral da Dívida depositado numa conta do Banco de

Moçambique a partir da qual podiam ser feitos os pagamentos do serviço da dívida. De acordo com a descrição de Dijkstra, esta foi uma forma de apoio programático que, ao contrário das outras, estava praticamente livre de condições a não ser de que devia ser usado para este fim.

A3.9 Continuaram a existir em paralelo outras formas mais gerais de coordenação. Ao nível mais geral e fora de Moçambique, os credores do Clube de Paris organizaram desde 1984 uma série de acordos sobre termos comuns para oferecer o rescalonamento ou o cancelamento do serviço da dívida em relação a empréstimos bilaterais para apoio ao desenvolvimento, créditos para exportação e empréstimos comerciais (Dijkstra 2003). A nível nacional, existia desde o acordo de paz em 1992 um fórum bastante inclusivo para a coordenação da 'comunidade doadora internacional'. Os seus membros eram praticamente os mesmos que os do Grupo Consultivo do Banco Mundial e, ao nível nacional, os dois se fundiam efectivamente sob a presidência conjunta do PNUD e do Banco Mundial. Na altura das eleições de 1994, ele ficou conhecido como o Grupo de Monitoria das Eleições, e depois foi-se transformando sucessivamente em Grupo de Ajuda para a Democracia, Grupo de Políticas dos Doadores e, a partir de 1997, em Grupo de Parceiros para o Desenvolvimento. Este último assinala a mudança da coordenação entre os doadores para a parceria com o governo. Até 2005, realizava-se um encontro mensal dos Chefes de Missão, presidido pelo PNUD ou pelo Banco Mundial, e havia uma série de grupos de trabalho específicos reflectindo os interesses dos doadores (Batley 2002). Contudo, esta estrutura tem sido agora integrada na prática dentro da estrutura do processo de diálogo do AOGP.

A3.10 Desde meados da década de 1990, a presença bilateral cresceu e tornou-se mais defensora da necessidade de corrigir o foco do ajustamento estrutural sobre a redução da inflação e dar mais ênfase à redução da pobreza, serviços públicos, reconstrução e investimento. Em 1995, alguns embaixadores de países doadores (apoiados pelo governo) assinaram uma carta criticando a ameaça do FMI de declarar Moçambique 'off-track' (Aguilar 1996, Hanlon 1996, White 1999). Isto pode ser entendido como uma 'linha divisória' entre um período de clara liderança pelas instituições financeiras internacionais para algo mais equilibrado, em que os doadores bilaterais assumem o controle na harmonização das suas operações e no alinhamento com as prioridades governamentais.

A3.11 Os primeiros casos de harmonização formal dos doadores foram no sector de saúde e assumiram a forma de junção de fundos ou fundos comuns. A primeira junção de fundos foi criada em 1996 quando os doadores concordaram em agregar o seu financiamento para a contratação de médicos hospitalares estrangeiros, sob a gestão do PNUD.; este arranjo terminou em 2000. Em 1997, foi criado um fundo para medicamentos, o qual continua a existir, embora alguns doadores tenham agora decidido canalizar este fundo através do AOG. Em 1999, a Irlanda e a Noruega juntaram-se à Suíça no apoio orçamental vinculado ao sector da saúde, estabelecendo o Fundo Comum Provincial (FCP). Desde então, muitos outros doadores juntaram-se a este esquema; em 2002, o financiamento através deste esquema atingiu cerca de USD3.3 milhões. O financiamento conjunto dos doadores para o Ministério da Saúde está agora sendo integrado totalmente no orçamento. Em Novembro de 2003, o Ministério da Saúde e os doadores assinaram um MdE estabelecendo um fundo vinculado dentro do orçamento, o Fundo Comum Geral (conhecido como PROSAUDE), com início em 2004.<sup>7</sup> O FCP foi integrado no PROSAUDE, mas os dois só serão fundidos quando as condições foram julgadas apropriadas.

A3.12 O primeiro programa sectorial de apoio orçamental foi desenvolvido em 1998 para o Ministério da Agricultura. Com efeito, foram vinculados à agricultura fundos externos (cerca de USD 200 milhões para cinco anos), transferidos para uma conta do Banco de Moçambique e desembolsados ao Ministério da Agricultura através do Tesouro. Este arranjo foi primeiramente

---

<sup>7</sup> Hodges e Tibana (2004: 43) referem que apenas USD 5 milhões dos USD 25 milhões previstos dos recursos do PROSAUDE foram de facto incluídos no orçamento estatal para 2004.

formalizado num memorando de entendimento em 1999, renovado em 2001 e 2005. O segundo MdE foi formativo ao estabelecer os princípios de cooperação, gestão financeira e apresentação de relatórios, que passaram a ser um modelo para outras abordagens sectoriais nos sectores da saúde (PROSAUDE) e educação (FASE), e vieram influenciar os princípios do acordo sobre o AOG. (A Caixa A3.2 fornece uma lista dos doadores que participam em fundos comuns, no apoio orçamental vinculado e no AOG.)

A3.13 Quatro factores impulsionaram a mudança para o apoio orçamental geral. Primeiro, à medida que a economia era liberalizada e o controle sobre as importações e o acesso ao capital foram abolidos, os doadores substituíram o apoio específico às importações pelo alívio da dívida e o apoio à balança de pagamentos a fim de preencher as lacunas nos pagamentos externos. Com a mudança para uma taxa cambial determinada pelo mercado, o apoio à balança de pagamentos, por sua vez, tornou-se inadequado visto que a taxa cambial iria agora operar como mecanismo final de equilíbrio. Segundo, o alívio da dívida do HIPC (ver Caixa A3.3.) criou espaço para que o apoio orçamental substituísse o anterior alívio da dívida bilateral, e também desenvolveu uma abordagem para providenciar e monitorar a ajuda através do orçamento. Com o alívio de grande parte do peso da dívida, os doadores podiam libertar os fundos para o orçamento do Governo de Moçambique, com mais confiança de que eles seriam utilizados para as despesas de desenvolvimento. Terceiro, em Setembro de 2001, o FMI e o Banco Mundial aprovaram o PARPA 2001-05 do Governo de Moçambique, que forneceu uma base formal para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia governamental de redução da pobreza, e facilitou o primeiro acordo entre doadores sobre o ‘apoio macro-financeiro’.

A3.14 Em quarto lugar, o desenvolvimento da estratégia de Moçambique para a redução da pobreza permitiu ao FMI (a partir de 1999, mesmo antes do PARPA final ter sido aprovado) mudar os seus novos empréstimos dos termos da Facilidade de Ajustamento Estrutural para os da Facilidade para o Crescimento e Redução da Pobreza (PRGF). O FMI e o seu PRGF desempenham um papel chave na aprovação das metas para o cenário fiscal de Moçambique. O FMI realiza consultas macro-económicas antes da formulação do orçamento, definindo os limites das despesas que incluem as metas gerais das despesas do programa de pobreza. O PRGF está ligado ao CFMP (Cenário Fiscal de Médio Prazo) e ao PARPA, ao impor uma limitação prática de recursos sobre o PARPA, o que obriga a uma definição de prioridades. Em 2003, o Banco Mundial decidiu “mudar junto com os outros doadores para o fornecimento de assistência através do apoio orçamental ligado directamente ao PARPA, através de um PRSC, apesar de alguns sinais de alerta do seu próprio estudo analítico sobre os procedimentos e sistemas do governo” (Banco Mundial e FMI 2005).

**Caixa A3.2: Abordagens Programáticas em Moçambique**

Sector	Fundos comuns	Apoio orçamental vinculado	Apoio orçamental geral
Orçamento nacional			Bélgica, Canadá, Dinamarca, CE, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Países Baixos, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, RU, BM. Observadores: USAID, PNUD, Japão, BAD.
Agricultura (PROAGRI)		Dinamarca, CE, Irlanda, Países Baixos, Suécia, RU, EUA, Banco Mundial/IDA, Itália	
Educação (FASE)	ADB, BM, FAO, UNESCO, UNICEF, UNPFA (United Nations Population Fund), Banco Islâmico, Áustria, Canadá, Dinamarca, CE, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Japão, Países Baixos, Portugal, Espanha, Suécia, RU, EUA.		
Saúde (PROSAÚDE)		Dinamarca, CE, Finlândia, Alemanha, Irlanda, Países Baixos, Suíça, RU, Canadá, França, UNFPA e Fundo Global .	
Reforma do sector público	Irlanda, Noruega, RU, Banco Mundial.		
Construção de escolas	Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Suécia, RU		
Unidade de estudos de políticas, Min. do Plano e Finanças	Noruega, Suécia e Suíça		
Medicamentos e utensílios hospitalares	Dinamarca, Irlanda, Noruega, Suíça, RU, França, DFID, Países Baixos, Finlândia e CE.		
Fundo Comum Provincial	Dinamarca, Irlanda, Noruega, Suíça, CE, França, Espanha e Catalunha.		
Formação do corpo de polícias	Países Baixos, Espanha, Suíça. AT por Portugal e Espanha		
Formação no Ministério. da Adm. Estatal	Irlanda, França, Suécia, Suíça		

Fonte: Baseado em Pavignani e Hauck (2001) com alterações.

Nota: Esta lista é mais ilustrativa do que completa.

### Caixa A3.3: O alívio da dívida e a Iniciativa HIPC

Desde 1996, Moçambique beneficiou de duas medidas de alívio de dívida no âmbito da Iniciativa HIPC (Países Pobres Altamente Endividados), fazendo descer a relação débito-exportações de 709% em 1997 para 131% em 2001. Este nível é considerado como sustentável pelo FMI e o Banco Mundial (Banco Mundial 2003a, Malchow-Moller 2005).

Os planos de desenvolvimento de Moçambique nos anos logo a seguir à independência levaram a um aumento substancial da dívida externa. Quando a guerra e a seca provocaram uma deterioração grave no crescimento em meados da década de 1980, o peso da dívida tornou-se insustentável. A guerra provocou também uma grande dívida militar para com a União Soviética.

Em 1998, a dívida externa total de Moçambique, mesmo após os repetidos rescalonamentos e cancelamentos por vários credores bilaterais, era de USD5.5 bilhões em termos nominais. Negociações complexas resultaram eventualmente na declaração do Banco Mundial e do FMI em Abril de 1998 de que Moçambique tinha direito ao alívio da dívida dentro da Iniciativa HIPC. Em Junho de 1999, cerca de USD1.7 bilhões da dívida de Moçambique foram cancelados.

Após as cheias, vários credores – incluindo o RU, os EUA, a Finlândia, a Espanha e Portugal – concordaram em suspender todos ou parte dos pagamentos da dívida por Moçambique. O Banco Mundial e o FMI ofereceram uma moratória pela qual Moçambique não teria que pagar o serviço da dívida às IFI em 2000, mas o dinheiro seria reclamado mais tarde. Devido às cheias, as Organizações Não Governamentais (ONGs) moçambicanas e estrangeiras que faziam campanha para o cancelamento total da dívida, descreveram isto como imoral e exigiram a eliminação de todo o peso da dívida moçambicana.

Com vista a qualificar-se para o alívio providenciado pelo HIPC, Moçambique preparou o Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA), e concordou com certas metas para as “despesas em prol dos pobres” para todo o orçamento do Governo de Moçambique (GdM). O Banco Mundial e o FMI realizaram um diagnóstico influente da capacidade dos sistemas do GdM para gerir e controlar esta despesa (ver Anexo 4A).

A3.15 Independentemente destas pré-condições de mudança para o AOGP, o novo modelo de ajuda em parceria foi construído com base na experiência anterior da coordenação e colaboração dos doadores com o governo. Subjacente a isto havia uma história de confiança baseada na longa relação dos *‘like minded groups’* com o governo, um crescente ênfase da condicionalidade sobre as prioridades sociais e de governação, respeitando ao mesmo tempo também o empenho das IFIs na estabilização e reforma económica, uma experiência de coordenação no Grupo dos Parceiros para o Desenvolvimento, assim como as novas reformas de colaboração e junção de fundos que estavam emergindo ao nível sectorial.

#### A evolução do AOG em Parceria

A3.16 O Anexo 3B apresenta um resumo dos desembolsos totais do AOGP entre 1994 e 2004, em comparação com a despesa total do governo e outras formas de fundos de ajuda incluindo o total da AOD, PRGF e HIPC. Ele também mostra os compromissos de ajuda individuais dos parceiros internacionais relacionados com o apoio orçamental. O Anexo 3C faz um relato detalhado do desenvolvimento do AOGP em Moçambique, e do seu desenho actual. Uma análise das opções para apoio macro-financeiro feita quatro doadores bilaterais em 1998 (Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça – o G4), e depois com o RU em 1999, levou a um acordo estratégico comum com o GdM, assinado em 2000. O grupo original de seis doadores signatários rapidamente se expandiu para nove – Bélgica, Dinamarca, a CE, Irlanda, Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça e RU – tendo a França se juntado em 2002.

A3.17 Este acordo assinado em 2000 enfrentou dificuldades relacionadas com a (im)previsibilidade do programa do AOG, que estava no centro das finanças governamentais, financiando cerca de 18% das suas despesas correntes em 2001. Isto era em parte um problema de “mecânica” do comportamento dos doadores, pois embora eles desembolsassem para uma conta comum, o seu calendário individual para o fazer era incerto. Mas era também um problema de interpretação dos doadores das condições para o desembolso, Isto foi



realçado quando, em resposta à crise bancária de 2001 e às violações dos direitos humanos que lhe estiveram associadas, alguns doadores suspenderam temporariamente o desembolso em 2002. Face ao efeito prejudicial da imprevisibilidade sobre a gestão macro-financeira, o governo (apoiado pelo FMI) pediu que as condições de desembolso fossem definidas de forma mais transparente.

A3.18 Em Março de 2004 foi assinado um novo MdE, agora com 15 parceiros. (O G4 original tinha desde então aumentado para G17.) Este MdE era muito mais explícito em termos de objectivos e mecanismos da parceria. Ele definiu que o objectivo geral comum era “contribuir para a redução da pobreza em todas as suas dimensões através do apoio à evolução, implementação e monitoria do PARPA”. Os objectivos intermédios eram:

- Criar uma parceria baseada num “diálogo franco e aberto” sobre o PARPA e sobre os instrumentos orçamentais e de planificação com vista à sua operacionalização;
- Fornecer “financiamento para a redução da pobreza, ligado de forma clara e transparente ao desempenho, de modo a melhorar a eficácia da ajuda e o ‘ownership’ nacional do processo de desenvolvimento, reduzir os custos de transação, permitir uma eficácia na afectação da despesa pública e previsibilidade dos fluxos de ajuda, aumentar a eficácia da administração pública, melhorar a monitoria e a avaliação e fortalecer a prestação de contas interna.”

A3.19 Este MdE definiu os objectivos, princípios e compromissos, assim como os processos de apresentação de relatórios, monitoria e diálogo, resolução de disputas e desembolso, cujos detalhes são apresentados no Anexo 3C. O inventário constante no Anexo 3A descreve as semelhanças e diferenças entre o AOGP e os programas relacionados. O Anexo 3B e a Tabela A3.1 apresentada em baixo mostram a escala dos compromissos dos parceiros doadores em relação ao AOG. O AOG aumentou de cerca de 2.7% da AOD líquida em 2000 para cerca de 14.1% em 2003 e 18.6% em 2004.

A3.20 Contudo, a importância crescente do AOGP não significa que todas as outras formas de ajuda tenham desaparecido. A Figura A3.1 (e o Anexo 3D, Caixa 3D.2) representa os portfólios de ajuda dos contribuintes principais do AOG em 2004, mostrando como eles mantiveram uma grande variedade de outros compromissos, incluindo a grande categoria ‘outra’ que consiste no apoio às ONGs, sector privado, alívio da dívida, apoio provincial, etc. O mesmo se aplica a outros contribuintes do AOG não representados na Figura mas que são actualmente contribuintes: Canadá e Espanha. O portfólio do Japão em 2003 incluiu apoio às importações, ajuda alimentar e ajuda a projectos. Os EUA deram apoio orçamental sectorial vinculado (AOS) na saúde e agricultura e apoiaram fundos comuns na educação, assim como ajuda a projectos. Para a maioria dos doadores, o AOGP foi um complemento a outras formas de ajuda (ver também Anexo 3D, Caixa 3D.2). Para o RU, constituiu o foco da expansão, enquanto que a ajuda Irlandesa também aumentou mas principalmente em apoio sectorial.

A3.21 Todos os grandes doadores e muitos dos pequenos doadores bilaterais participam agora (mesmo se apenas como observadores) no principal agrupamento de doadores - o actual Grupo dos 17 (G17) – que foi organizado para providenciar o apoio orçamental geral. Dois importantes doadores – os EUA e o Japão – colaboram com o Grupo, coordenando aspectos da sua ajuda e participando em alguns grupos de trabalho sem contribuir para o apoio orçamental. Para uma análise mais detalhada das diferentes posições no seio da comunidade doadora, consulte o Anexo 3C.

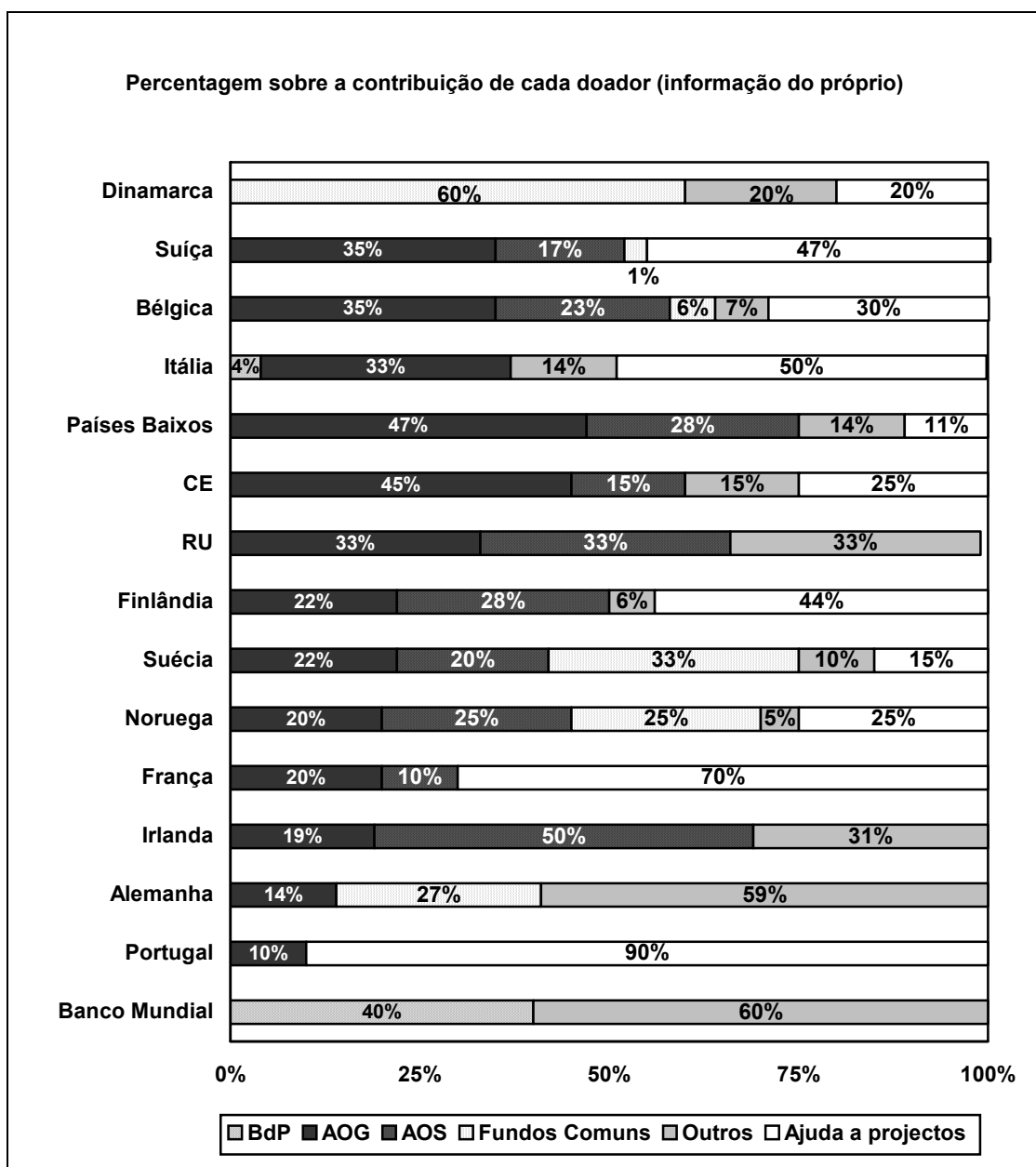
**Tabela A3.1: Desembolsos do Programa de Apoio Orçamental entre 2000–2004 e Compromissos em 2005**

	Desembolsos (USD milhões)					Promessas
	2000	2001 (G9)	2002 (G10)	2003 (G11)	2004 (G15)	2005 (G17)
Alemanha	0	0	0	0	4.2	4.510
Banco Mundial	0	0	0	0	60	60.0
Bélgica	0	0	0	0	3.65	2.62
Canadá	0	0	0	0	0	2.0
CE	0	23	35	71	70	56.86
Dinamarca	0	8.5	9.6	8.8	0	10.0
Espanha	0	0	0	0	0	3.6
Finlândia	0	0	0	3.2	4.8	5.140
França	0	0	1.3	3.2	3.75	3.96
Irlanda	0	3.44	5.4	6.6	7.15	7.84
Itália	0	-	0	0	3.78	8.14
Noruega	8.8	9.3	7.8	10.5	9.41	10.85
Países Baixos	6.4	15.3	12.3	17.8	22.5	23.42
Portugal	0	0	0	0	1.5	1.5
RU	14.75	14.4	14.2	15.6	27.4	56.56
Suécia	0	9.38	10.6	11.7	13.86	17.6
Suíça	0	4.85	4.5	5.3	7.41	7.7
<b>Total</b>	<b>29.50</b>	<b>88.17</b>	<b>100.70</b>	<b>153.70</b>	<b>239.41</b>	<b>282.31</b>

Fonte: Secretariado do PAP.

Notas: A promessa da CE para 2005 inclui uma tranche fixa de EUR 30 milhões mais tranches variáveis de EUR 18 milhões. A promessa da Suíça para 2005 inclui uma tranche fixa de CHF 5 milhões mais tranches variáveis de CHF 5 milhões.

Figura A3.1: Percentagem das Modalidades de Ajuda em 2004



Fonte: Harding e Gerster (2004) e actualizado em 2006 pelos autores, para os dados em falta, com base nas informações fornecidas pelos doadores.

Nota:

- A) A Espanha e o Canadá só começaram a fornecer AOG em 2005 e portanto não estão incluídos neste gráfico.  
 B) A Dinamarca não forneceu nenhum AOG em 2004, mas tem feito parte do grupo dos doadores do AOG desde 2000.

## PARTE B: QUESTÕES DE AVALIAÇÃO: ANÁLISE E CONSTATAÇÕES PRINCIPAIS

### B1. Relevância do AOG em Parceria

*Em que medida o desenho do novo AOGP responde às condições específicas, forças e fraquezas do país, às prioridades do governo e às prioridades e princípios dos parceiros internacionais?*

#### Introdução

B1.1 Este capítulo analisa a **relevância do desenho** do AOG em parceria no contexto de Moçambique. Este contexto foi objecto de análise nos capítulos anteriores deste relatório, enquanto que a evolução e o desenho do AOGP são descritos com mais detalhe no Anexo 3C. A questão de avaliação abordada neste capítulo não envolve o elo de causalidade como tal, mas foca o relacionamento entre o Nível 0 (condições iniciais) e o Nível 1 (*inputs*) do Quadro de Avaliação Melhorado (QAM).<sup>8</sup> A secção a seguir destaca as características principais do desenho antes de passarmos para os critérios específicos de avaliação.

#### Factos Relevantes: O Desenho do AOGP

B1.2 Todos os elementos do desenho do AOG previstos no QAM estão presentes no caso de Moçambique: harmonização e alinhamento (analisados principalmente no Capítulo B2), fundos (Capítulo B3), diálogo sobre políticas, condições, assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional. O presente capítulo sugere que a AT e o desenvolvimento da capacidade institucional são os elementos mais fracos deste caso que apesar de tudo é bastante forte.

#### Os Objectivos e a Intenção do AOGP

B1.3 O grupo de doadores que introduziu originalmente o AOGP através do acordo de estratégia comum em 2000 (ver ¶A3.16) estava sobretudo preocupado em coordenar o seu apoio macro-financeiro. O novo MdE assinado em 2004 (¶A3.18 e detalhes no Anexo 3C) apresentou uma fundamentação mais elaborada e explícita. Ele afirmava que o objectivo global comum era “contribuir para a redução da pobreza em todas as suas dimensões através do apoio à evolução, implementação e monitoria do PARPA”. Os objectivos intermédios eram:

- Construir uma parceria baseada no “diálogo franco e aberto” sobre o PARPA e os instrumentos orçamentais e de planificação destinados à sua operacionalização;
- Providenciar financiamento para a redução da pobreza, ligado de forma clara e transparente ao desempenho, de modo a melhorar a eficácia da ajuda e o ‘ownership’ nacional do processo de desenvolvimento, reduzir os custos de transação, permitir a eficiência na afectação das despesas públicas e a previsibilidade dos fluxos de ajuda, aumentar a eficácia da administração pública, melhorar a monitoria e a avaliação e fortalecer a prestação de contas a nível interno.”

#### Nível e Natureza do Financiamento do AOGP

B1.4 Os detalhes do financiamento do AOGP estão contidos na Tabela A3.1 atrás apresentada. Os fundos são doações não vinculadas e, segundo o MdE de 2004, devem estar

<sup>8</sup> O QAM é apresentado no Anexo 1A, Figura 1A.1.

comprometidos antes do início do orçamento anual do GdM. Os totais anuais aumentaram de forma consistente (números em milhões de USD, incluindo promessas para 2005):

**Tabela B1.1: Totais Anuais do AOGP**

2000	2001	2002	2003	2004	2005
29.50	88.17	100.70	153.70	239.41	282.31

Fonte: Tabela A3.1.

B1.5 Dependendo do desempenho satisfatório (ver discussão da condicionalidade mais abaixo), a maioria dos doadores fazem um único pagamento anual. Contudo, a CE, a Suíça e a Suécia, utilizam mecanismos de “resposta dupla” com uma tranche fixa garantida como no caso dos outros doadores, e tranches variáveis pagas em função de indicadores específicos do QAD. A Suécia vai deixar de utilizar este mecanismo, pelo menos em parte porque considera que isso não está de acordo com o espírito da Declaração de Paris ou do AOGP.

### **Diálogo sobre Políticas e Condicionalidade**

#### *Diálogo*

B1.6 Existe uma estrutura elaborada de fóruns de diálogo ligados a um calendário anual aprovado (ver Anexo 3C, ¶13–14). A coordenação pelo lado dos doadores é feita por uma “troika” composta em cada ano pelo anterior, presente e futuro presidentes dos Parceiros do Apoio Programático (PAP) mais a CE e o Banco Mundial, apoiados por um Secretariado conjunto. As reuniões e revisões seguem um calendário que é desenhado para corresponder ao ciclo anual de planificação e orçamentação do GdM. As reuniões de alto nível são apoiadas por grupos de trabalho mais especializados.

#### *Condicionalidade*

B1.7 As condições são expressas em termos gerais através do MdE, e mais especificamente através do Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD). O MdE envolve compromissos/condições gerais tanto para o governo como para os PI (ver Anexo 3C, ¶13). Ele obriga o governo a princípios fundamentais que incluem: paz e processos políticos democráticos; um estado de lei e defesa dos direitos humanos; boa governação e integridade (anti-corrupção) na vida pública; combate à pobreza de acordo com o PARPA; políticas macro-económicas sólidas (com referência ao estatuto ‘*on-track*’ do programa do FMI). Só se estes princípios fundamentais forem violados é que os PAPs poderão não desembolsar os fundos prometidos para o ano corrente. Pelo seu lado, os PAPs comprometem-se a um alinhamento com os sistemas governamentais, financiamento previsível, condições transparentes, harmonização e capacitação institucional.

B1.8 O QAD cristaliza as prioridades governamentais contidas no PARPA em indicadores mensuráveis (ver o QAD 2005 no Anexo 6). Ele serve como instrumento comum para o diálogo, para a avaliação do desempenho do governo no ano anterior e para os compromissos de apoio dos doadores para o ano seguinte. A maior parte dos doadores (14 dos 16 em 2004) têm acordos pluri-angulares em vigor. Eles fazem os seus compromissos para o ano seguinte (começando em Janeiro) dentro de um período de quatro semanas após a Revisão Anual Conjunta, confirmando até ao final do mês de Agosto, a tempo para a preparação do próximo orçamento. Todos, com excepção de três doadores, fazem os seus compromissos com base na avaliação geral colectiva feita pelos doadores e governo sobre o desempenho do governo em função dos indicadores do QAD. A minoria dos PIs (CE, Suíça e Suécia) que utiliza um mecanismo de tranches de “resposta dupla” asseguram uma porção fixa com base na avaliação colectiva, mas a sua tranche variada baseia-se na avaliação de alguns indicadores específicos. Por exemplo, a Suécia suspendeu a sua tranche variável em 2004, ficando sujeita à contratação de uma empresa de auditoria para realizar uma auditoria forense do Banco Austral, e acabou por pagá-la em Dezembro de 2004, quando isso foi realizado. Em 2005, a

Suíça recusou pagar a segunda tranche devido ao fraco desempenho na colecta de impostos. Para a maioria dos doadores, portanto, o seu único espaço individual para manobra ocorre quando o seu acordo pluri-anual é renegociado. Isto pode criar incertezas, especialmente quando vários acordos pluri-anuais são apresentados para renegociação ao mesmo tempo. Em 2005, por exemplo, isto aconteceu com seis doadores.

### Harmonização e Alinhamento

B1.9 Esta acção conjunta dos doadores, com mecanismos de revisão comuns, fóruns aprovados e missões conjuntas de revisão constitui um forte elemento de harmonização, alinhado com a estratégia do GdM (o PARPA e o seu plano económico e social) e com o QAD comum, e desembolsando fundos não vinculados através do sistema do GdM. Como foi referido no Capítulo B2, os mecanismos do AOGP jogam um papel influente na coordenação e no diálogo que se estende para além dos fundos do AOGP e dos doadores do AOGP.

### Assistência Técnica e Desenvolvimento da Capacidade Institucional

B1.10 Não existe uma ligação clara entre os programas de assistência técnica e de desenvolvimento da capacidade institucional e o programa do AOGP, embora os efeitos de capacitação resultantes da operacionalização através dos sistemas do GdM façam parte da sua fundamentação. Contudo, os doadores do AOGP têm apoiado as iniciativas mais importantes (como p. ex. o SISTAFE) de capacitação coordenada na gestão financeira pública, assim como monitorado a sua implementação. A coordenação dos doadores nas actividades capacitação institucional é uma questão emergente entre os parceiros do AOGP (ver C3 e Anexo 3E).

### Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

#### Relevância para o contexto

Em que medida as forças e fraquezas do contexto financeiro, económico, social, político e institucional são tomadas em conta no desenho do novo AOGP.<sup>9</sup>

Nível: \*\*

Tendência: +

Confiança: \*\*\*

B1.11 Os primeiros doadores do AOGP avaliaram a preparação do governo para um programa deste tipo com base no seu desempenho em termos de desempenho macro-económico, gestão financeira pública, gestão da moeda externa e reformas do sector público. Como destaca Nilsson (2004:24), há uma ambiguidade em relação a se o progresso nestas vertentes é uma pré-condição ou um efeito previsto do apoio. A avaliação dos primeiros doadores parece ter posto na balança estas duas perspectivas, ao afirmar que houve uma melhoria suficiente para haver garantias de que o apoio orçamental podia promover ainda mais melhorias. O objectivo final do programa, tal como declarado no Acordo de Estratégia Comum de 2000 entre os doadores e o governo, foi a redução da pobreza através do apoio ao PARPA. O foco da análise que antecedeu o acordo foi sobretudo 'técnico': o fortalecimento do processo orçamental público iria contribuir para a redução da pobreza ao melhorar a implementação do PARPA. Não houve nenhuma análise separada sobre o contexto nacional mais alargado fora do governo (p. ex. o nível e a natureza da pobreza, a estrutura da economia ou a distribuição do poder político), nem sobre porque razão o apoio orçamental podia ser mais adequado do que outras modalidades de ajuda ao abordar a pobreza neste contexto.

B1.12 O programa podia ter sido desenhado dando mais atenção às condições frágeis nas quais ele opera, fazendo uma avaliação mais detalhada sobre os procedimentos

<sup>9</sup> Para uma descrição das classificações utilizadas, ver o Anexo 1A.

organizacionais que seriam adequados à capacidade do governo assim como á dos doadores e sobre como apoiar a participação do governo. Podia ter sido dada mais atenção ao desenvolvimento dos sistemas de planificação e orçamentação governamentais para complementar o financiamento adicional que passa através do orçamento.

B1.13 Uma questão importante é se o desenho do programa conjunto é apropriado ou não à capacidade do governo (Harding e Gerster 2004:27). Aquilo que começou, em 1998/99, como uma tentativa para coordenar os programas de apoio orçamental geral e sectorial de cinco doadores, com vista a reduzir a carga do governo e fortalecer os seus sistemas de planificação e gestão financeira, cresceu em vários aspectos. Pelo lado dos doadores, ele cresceu para incluir 17 parceiros e também observadores como o Japão, os EUA, o FMI, o PNUD e o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD). Desenvolveu a sua própria estrutura organizacional e um secretariado (assumidamente, apenas uma pessoa a trabalhar para o presidente da *troika*). O processo anual de revisão conjunta abrange eficazmente todas as modalidades de ajuda, embora o seu foco particular seja o apoio orçamental geral. A revisão conjunta e os grupos de trabalho permanentes entre doadores e governo cobrem praticamente todos os aspectos da política do governo e dos doadores que podem ser relevantes para a estratégia de redução da pobreza (ver lista no Capítulo B5).

B1.14 Seria difícil argumentar que isto não é um leque de questões relevantes para as condições do país e as prioridades do governo e dos doadores. O problema é se isso é tão abrangente e organizacionalmente complexo que acaba por ultrapassar a capacidade de resposta do governo. Em 1999, a Revisão Conjunta dos Doadores do Programa de Assistência salientou pelo menos duas grandes dúvidas em relação à capacidade a nível do governo central. A primeira foi a fraqueza da gestão financeira. A conclusão foi que “os doadores terão relutância em utilizar .... as Contas do Estado e os procedimentos de planificação e orçamentação do governo” a não ser que sejam feitos esforços para reconciliar e apresentar relatórios sobre os movimentos de dinheiro das contas bancárias dentro do sistema de pagamentos do estado. A deficiência do sistema do tesouro está sendo actualmente resolvida através da introdução de um sistema de gestão financeira (SISTAFE). Os sistemas de orçamentação e planificação continuam fracamente integrados (Hodges e Tibana 2004), mas estão em curso reformas.

B1.15 A segunda maior deficiência foi o número de pessoal especializado, assim como a qualidade da organização dos serviços públicos e da gestão dos recursos humanos. De novo, estas questões estão sendo abordadas mas estão longe de ser resolvidas. Por exemplo, uma revisão funcional recente do Ministério do Plano e Finanças (MPF)<sup>10</sup> constatou que apenas 8% dos seus 2738 funcionários possuíam formação universitária. Na direcção do plano e orçamento do MPF, que é o principal centro da participação governamental no AOG, a proporção era muito mais elevada: 35% (CESO 2004). O desenvolvimento da capacidade no MPF continuou de forma fragmentada e dividida em projectos (para citar apenas algumas fontes documentais: Gustaffson e Disch 2001, Fozzard 2002, USAID 2004, Harding e Gerster 2004; ver também o Capítulo C3). A revisão semestral de 2004 e a Aide Memoire de 2005 propuseram abordar este problema através duma análise conjunta. Entretanto, o governo tem que dispersar a sua diminuta capacidade por uma grande variedade de grupos de trabalho conjuntos, assim como “governar”. Os funcionários governamentais relatam muitas vezes como eles se encontram em número inferior na razão de 10 ou 20 para 1. (SPA 2004, Christian Aid e Trócaire 2005).

B1.16 Estas deficiências foram algumas das razões porque os doadores propuseram coordenar o seu apoio, mas elas não parecem ter sido tomadas em conta no desenho do

---

<sup>10</sup> O MPF foi dividido em dois ministérios pelo novo governo em 2005: Ministério das Finanças e Ministério do Plano e Desenvolvimento.

próprio programa. O melhoramento da gestão financeira, a reforma dos serviços públicos e o desenvolvimento da capacidade institucional são finalidades do programa. Mas, constituem também limitações para os meios.

### Diálogo, condicionalidade e 'ownership'

Em que medida o diálogo sobre políticas e as condicionalidades são consistentes com os altos níveis de 'ownership' do governo e sensibilidade para com as dificuldades do país.

Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
-----------	--------------	---------------

B1.17 O AOGP foi originalmente uma iniciativa dos doadores, mas tem progressivamente respondido às preocupações do governo, particularmente sobre a previsibilidade, e evoluiu para um arranjo que é quase controlado pelo governo, utilizando os instrumentos de planificação governamentais, fornecendo metas comuns relativas à pobreza como base para a avaliação e o diálogo, e com uma responsabilidade de prestação de contas mútua em relação ao desempenho.

B1.18 As prioridades e o 'ownership' do governo em relação a este processo passaram a ter uma maior representação na revisão do desenho do Programa Conjunto que ocorreu a partir de 2002. Paradoxalmente, isto foi uma resposta a uma demonstração do risco fiduciário, em 2000 e 2001, provocada pela queda e depois re-capitalização pelo governo de dois bancos semi-privatizados que tinham anteriormente contraído créditos mal parados quando ainda pertenciam totalmente ao estado. O facto de os devedores não terem sido obrigados a pagar e os abusos de direitos humanos que estiveram associados a este caso levaram alguns doadores a atrasar seriamente os seus desembolsos para o orçamento. O governo respondeu pedindo maior transparência e previsibilidade no apoio orçamental. Isto foi reconhecido no MdE de 2004, através do esclarecimento das condições dos doadores, na sua garantia de que o desembolso prometido seria efectuado a não ser que os princípios fundamentais aprovados fossem violados, e no seu compromisso para alinhar com o ciclo e sistemas orçamentais do governo e para fazer arranjos indicativos de financiamento pluri-anuais. Isso também levou ao desenvolvimento do Quadro de Avaliação do Desempenho comum a partir de Junho de 2003 (Aide Memoire 2003). Isto forneceu os critérios para a avaliação do desempenho (e decisões sobre os compromissos dos doadores para o ano seguinte) que eram:

- Mais claros do que tinha sido possível antes através da referência geral ao PARPA,
- Mais simples na medida em que o mesmo conjunto de critérios seriam usados por todos os parceiros doadores e pelo governo,
- Baseados no PARPA e na planificação anual do próprio governo,
- Monitorados através do mecanismo de revisão orçamental do próprio governo, e portanto também um instrumento directo de prestação de contas ao parlamento.

Dado que os indicadores do QAD são agora o foco das discussões do grupo de trabalho entre o governo e os doadores no processo de Revisão Conjunta, também se pode dizer que eles comprometeram o Programa mais directamente com as realidades da pobreza.

B1.19 O Governo de Moçambique tem afirmado claramente que é a favor de mais apoio programático (apoio orçamental sectorial e geral) até ao nível de dois terços de toda a ajuda.<sup>11</sup> Tanto quanto sabemos, ele não esclareceu como é que quer que a ajuda seja distribuída entre o apoio geral e o sectorial, embora várias avaliações encomendadas pelos doadores indiquem a preferência do governo (e do parlamento) pelo AOG (Aide Memoire 2005:24, Killick *et al*

<sup>11</sup> Primeira Ministra Luisa Diogo na cerimónia de assinatura do MdE, 5 de Abril de 2004.



2005:33, Gerster 2005:18).<sup>12</sup> A mais recente Aide Memoire (2005:24) solicitou uma declaração da política governamental de ajuda, afirmando que as consultas feitas ao governo e à sociedade civil indicaram uma forte preferência pelo AOG, embora reconhecendo que ele deva ser introduzido gradualmente em paralelo com o desenvolvimento da capacidade governamental:

Assim, argumentou-se a favor de um aumento gradual do apoio ao orçamento em paralelo com o reforço dos sistemas do governo (e.g. SISTAFE). Afirmou-se que apesar da desigualdade na negociação, os indicadores do PES/QAD reflectiam as prioridades tanto do governo como dos doadores.

B1.20 Nesta citação, os doadores e o governo reconhecem o problema do desequilíbrio de capacidades entre os dois lados, quer em termos do processo de negociação quer na competência do governo para aceitar uma mudança rápida para o AOG. Ela conclui que, apesar de tudo, as metas que estão definidas para o programa são mutuamente aceites.

B1.21 Em que medida os indicadores foram baseados em análises do próprio governo? Em princípio, o QAD era composto por acções políticas e indicadores do desempenho, extraídos da estratégia governamental de redução da pobreza e das propostas feitas pelos ministérios ao MPF sobre os indicadores relevantes para o seu sector (Aide Memoire 2003). Na prática, eles foram também fortemente influenciados pelos funcionários dos doadores, incluindo os que estavam a trabalhar nos ministérios sectoriais e aqueles que ajudaram o governo a elaborar a lista de indicadores principais. Os doadores não estavam satisfeitos com a utilidade prática da matriz de avaliação do PARPA como instrumento de gestão para avaliar o desempenho do governo e decidir os seus desembolsos. Gerster (2005) realça que os indicadores relacionados com o risco fiduciário dificilmente seriam incluídos a não ser por insistência dos doadores. Os indicadores para os três anos seguintes são ajustados através do processo anual de revisão e negociação. Por exemplo, os doadores têm insistido na inclusão de indicadores de progresso sobre a auditoria externa; o governo tem concordado em princípio mas até agora não apresentou propostas (Aide Memoire 2005).

B1.22 A Parceria Estratégica para África (2004) chama a atenção para a proliferação de indicadores, e Nilsson (2004) descreve o perigo de uma nova condicionalidade com base em resultados, em substituição do diálogo sobre políticas. Esta não é a nossa conclusão. A abordagem do QAD foi ela própria um resultado do pedido do governo para um esclarecimento comum e uma simplificação das metas. O próprio governo insistiu com êxito numa lista abreviada de não mais de 50 indicadores, e, como mostrámos acima, parece que os próprios indicadores tanto surgiram através do diálogo como passaram a ser o seu foco. Além disso, em 2003, a pedido do Governo de Moçambique (Gerster 2005:21), o QAD passou a ser acompanhado por um quadro semelhante para a avaliação do desempenho individual dos doadores, no que respeita à harmonização, alinhamento e redução do fardo para o governo, que por sua vez serve de base para o diálogo.

B1.23 Em comparação com os programas de ajustamento estrutural, os termos do diálogo, as condições e a avaliação do desempenho são aprovadas pelo governo e pelos doadores, de acordo com as prioridades nacionais definidas (entrevistas com os doadores e o governo). Em comparação com a ajuda a projectos, os objectivos e termos da ajuda estão mais dentro da influência e até do controle do governo. Os Parceiros do Apoio Programático têm evitado cuidadosamente a escolha entre o apoio orçamental geral e sectorial, considerando geralmente os dois em conjunto ao mesmo tempo que pedem aos membros do G17 para fazerem pelo menos algum compromisso ao apoio orçamental. A maioria dos doadores são a favor da continuação de algum apoio sectorial ou provincial tendo em conta os riscos fiduciários do

---

<sup>12</sup> Hodges e Tibana (2004: 78) afirmam que "a pressão para o AOG está quase inteiramente do lado dos doadores".

AOG, a capacidade limitada para gerir o orçamento, e a necessidade de assegurar linhas sectoriais de financiamento. O AOG é por eles considerado como uma progressão em direcção à “normalização” do governo, mas apenas incrementalmente à medida que a capacidade aumenta.

### Orientação em prol da redução da pobreza

Em que medida o desenho do AOGP reflecte os objectivos e estratégias relacionadas com todas as dimensões da redução da pobreza.

Nível: **	Tendência: +	Confiança: ***
-----------	--------------	----------------

B1.24 A redução da pobreza tem sido alcançada através do apoio que o AOGP dá às prioridades do PARPA e não através de uma estratégia separada. Contudo, este compromisso ficou mais definido através do QAD, e através da amplificação do âmbito dos grupos de trabalho da Revisão Conjunta. O PARPA concentra-se um pouco mais na prestação de serviços do que na criação de rendimentos e nos aspectos de empoderamento da redução da pobreza, mas o processo de diálogo associado ao AOGP tem se estendido progressivamente na direcção destes últimos. A questão do equilíbrio na estratégia de redução da pobreza é analisada com mais detalhe nos Capítulos B8 (impacte da pobreza) e C1 (questões transversais de política).

### Coerência e consistência do desenho

A coerência e a consistência do desenho do AOGP, tendo em conta o facto de os diversos parceiros (os vários PIs e o Governo) apresentarem diferentes expectativas e abordagens relacionadas com o AOGP ou alguns dos seus componentes

Nível: ***	Tendência: =	Confiança: ***
------------	--------------	----------------

B1.25 A questão da consistência é importante: o impulso inicial para o AOGP proveio dos doadores, e o grupo inicial de doadores do AOGP tornou-se bem maior e mais variado (ver a análise sobre os parceiros no Anexo 3C). Já descrevemos a forma como o desenho evoluiu para tomar mais em conta as capacidades e expectativas do GdM (§B1.18). Vamos abordar em seguida a consistência da abordagem entre os doadores.

B1.26 Os doadores que aderiram mais tarde estavam afiliados a um clube que já tinha as suas próprias regras. Alguns realizaram análises separadas – por exemplo, os irlandeses e os canadianos. Estes últimos deram particular atenção ao desempenho de Moçambique e à contribuição da CIDA em relação às questões transversais (género, HIV/SIDA e meio ambiente) (CIDA 2004). A USAID (2004) fez uma avaliação em termos gerais favorável do nível de ‘ownership’ do governo sobre o AOG e o PARPA, a qualidade do diálogo, a competência do governo, a planificação, a prestação de contas e a corrupção, mas decidiu não aderir. Os que aderiram mais tarde foram atraídos pela oportunidade de influenciar o diálogo sobre políticas através do processo de revisão conjunta entre doadores e governo que estava cada vez mais institucionalizado e onde, à medida que o grupo crescia, era cada vez mais estranho ficar fora dele (ver USAID 2004:22). Quer as suas contribuições fossem pequenas ou grandes, quer eles estivessem principalmente comprometidos com o apoio a projectos, apoio orçamental sectorial ou geral, e quer eles fossem cépticos ou acreditassem no AOG, a Parceria do Apoio Programático foi um fórum inclusivo onde eles podiam se expressar. Contudo, a noção de que os contribuintes mais pequenos estão simplesmente a “comprar um lugar à mesa” (Nilsson 2004) e que o preço (em níveis de contribuição) devia ser aumentado (Killick et al 2005), ignora o facto de que muitos escritórios locais dos doadores estão interessados e têm tido dificuldade em persuadir as suas sedes a autorizarem um caso experimental. A CIDA (2004: 9) adoptou explicitamente uma estratégia de aprendizagem.

B1.27 A quantidade de membros e a heterogeneidade das posições dos membros em relação ao AOG é uma questão que foi levantada na revisão do desempenho dos PAP de 2005 (Killick et al 2005) e é abordada na Aide Memoire de 2005 como uma questão para discussão. Contudo, parece pouco provável que possa ser tomada alguma medida para reduzir o tamanho ou a heterogeneidade. Como comentou um funcionário internacional numa entrevista:

Nós tínhamos de decidir se iríamos entrar num Porsche ou num camião tanque. O G17 é um camião tanque – menos flexível e menos rápido. Mas é bom ter mais doadores em volta. Seria pior se todos estivessemos a trabalhar separadamente, dando conselhos contraditórios e criando uma confusão de políticas.

B1.28 O desenho do AOG em Moçambique tem tido sucesso pelo facto de responder às prioridades dos diferentes doadores e, talvez, pelo facto de promover as suas próprias políticas nacionais de ajuda e a descentralização da gestão da ajuda para os escritórios nacionais (com base nas entrevistas com todos os parceiros doadores). As entrevistas feitas a todos os doadores membros indicam que a estrutura organizacional dos Parceiros do Apoio Programático é considerada como inclusiva, com o seu sistema elaborado de grupos de trabalho que primeiro se desenvolveram e depois foram consolidados no MdE de 2004 e num conjunto de termos de referência (Parceiros do Apoio Programático 2004). Esta inclusividade tem sido equilibrada pelo sistema de 'troika' que tem mantido a coerência da liderança num grupo em constante crescimento, evitando ao mesmo tempo o domínio de determinados doadores. Na prática, são os maiores doadores (RU, Suíça, Suécia, Países Baixos) que têm até agora ocupado a presidência porque apenas eles têm capacidade organizacional para gerir o processo de Revisão Conjunta.

B1.29 Em termos globais, foi desenvolvida uma estrutura extremamente coordenada e coerente para a colaboração entre governo e doadores, inclusiva das várias modalidades de ajuda, das prioridades e perspectivas dos diferentes doadores em relação á rapidez do avanço para o AOG, e servindo de base para o acordo entre governo e doadores sobre as prioridades.

### Resposta às fraquezas anteriores na gestão da ajuda

Em que medida o desenho do AOGP responde às análises das fraquezas anteriores nos sistemas e processos de gestão da ajuda.

Nível: ***	Tendência: =	Confiança: **
------------	--------------	---------------

B1.30 Como foi referido no Capítulo A3, o desenvolvimento do AOG foi em primeiro lugar uma iniciativa dos doadores de acordo com as tendências internacionais na política de ajuda. Contudo, os quatro doadores que organizaram a primeira abordagem conjunta sobre esta questão em 1998, tinham estado associados ao apoio a Moçambique quase desde a independência e estavam a elaborar uma proposta com base na força do relacionamento estabelecido com o governo e na experiência de coordenação entre eles próprios. As revisões conjuntas de 1998 e 1999 deram grande destaque à coordenação do 'programa de assistência' (incluindo o apoio orçamental geral e sectorial), partindo do princípio de que isto iria melhorar a administração da ajuda com vantagens para o governo – reduzindo o fardo administrativo, melhorando a transparência dos procedimentos e condições, assim como desenvolvendo a gestão financeira do próprio governo. Os doadores bilaterais têm criticado os efeitos dos empréstimos do ajustamento estrutural pelo facto de estes aumentarem a dívida, reduzirem as despesas sociais e afectarem negativamente os pobres. Mas não era tão importante o facto de eles criticarem as formas anteriores de apoio programático, mas sim o facto de verem uma oportunidade de avançar para um apoio directo ao orçamento nacional, agora que o alívio da dívida do HIPC e o crescimento económico estavam a criar maior estabilidade e liquidez orçamental (avaliação baseada nas entrevistas).

B1.31 O AOGP foi portanto uma resposta à análise da experiência anterior de ajuda e tem continuado a evoluir através de um processo deliberado de aprendizagem. O processo de Revisão Conjunta tem, além do mais, fornecido um enquadramento dentro do qual são analisadas também outras modalidades de ajuda. A Aide Memoire de 2005 propôs que fosse debatido qual o equilíbrio apropriado entre o apoio orçamental geral e sectorial.

### **Elos Principais de Causalidade**

B1.32 Este capítulo não analisa o elo de causalidade como tal, mas examinou a consistência entre as “condições iniciais” do Nível 0 do QAM, e os *inputs* do Nível 1. Tanto o contexto como o desenho evoluíram: o desenho original do AOGP respondeu ao contexto nacional e criou um enquadramento que lhe permitiu alargar o seu foco de pobreza e aumentar a participação do governo.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B1.33 O Capítulo A3 mostrou a experiência anterior de coordenação dos doadores e colaboração com o governo. A ajuda a projectos tem prejudicado a coerência da planificação, orçamentação e gestão do governo. As formas anteriores de apoio programático, incluindo o alívio da dívida, estavam associadas com formas muito específicas de vinculação do uso dos fundos de ajuda. Os empréstimos do ajustamento estrutural concentraram-se na reforma económica e na estabilização monetária e não na redução da pobreza e reconstrução. O alívio da dívida do HIPC e do Clube de Paris, e depois o PRGF do FMI e PRSC do Banco Mundial, passaram a estar cada vez mais associados à política de redução da pobreza e monitoria do desempenho governamental em relação a esta política. O apoio sectorial também representa uma mudança progressiva para a harmonização e alinhamento dos doadores com a política governamental ao nível sectorial. Parece claro que o AOGP baseou-se nesta experiência e desenhou uma estrutura mais completa de envolvimento e resposta em relação ao contexto nacional.



## B2. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Harmonização e o Alinhamento

O AOGP tem contribuído para uma maior harmonização e alinhamento do processo de ajuda?

### Introdução

B2.1 A **pergunta de avaliação** que este capítulo aborda é se o AOG em parceria tem contribuído para uma maior harmonização e alinhamento do processo de ajuda. O **elo de causalidade** a ser explorado é se as medidas tomadas para harmonizar e alinhar (1.5)<sup>13</sup> – junto com os outros *inputs* do AOGP, particularmente o diálogo e a condicionalidade – têm na prática contribuído para a harmonização entre os doadores e o seu alinhamento conjunto aos sistemas governamentais (2.6). Este capítulo está organizado de acordo com os critérios de avaliação apresentados no Relatório Preliminar (IDD & Associados 2005).

### Factos Relevantes

B2.2 Foi desenvolvido um quadro bem elaborado para a harmonização no seio dos doadores e o seu alinhamento com as estratégias e sistemas governamentais, o qual é apresentado no Anexo 3C. O AOGP baseou-se nos esforços de planificação e coordenação anteriores, e o quadro para o diálogo que foi desenvolvido abrange uma série de doadores não envolvidos no AOGP e toma em consideração a ajuda fora do AOGP.

### Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

#### Alinhamento de Políticas

Em que medida o AOGP tem contribuído para um maior alinhamento dos PIs com as políticas governamentais aos níveis nacional e sectorial através de:

(a) Alinhamento dos objectivos e condições da ajuda com os objectivos e alvos do governo

Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: ***	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.3 A aprovação em Setembro de 2001 pelo FMI e o Banco Mundial do PARPA 2001–05 forneceu uma base formal para o alinhamento dos doadores com a estratégia governamental de redução da pobreza, e a sua preparação facilitou o primeiro acordo dos doadores para coordenar o apoio orçamental. O PARPA obrigou o governo a afectar 67% (agora 65%) dos fundos estatais para apoiar as áreas prioritárias: educação, saúde (incluindo HIV/SIDA), agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas básicas e gestão macro-económica e financeira. A igualdade dos sexos foi definida como uma componente essencial da redução de pobreza.

B2.4 O PARPA é muitas vezes descrito pelas IFI e pelos doadores como um documento eficaz e fortemente apropriado pelo governo (p. ex. Banco Mundial e FMI 2005:53). Contudo, o PARPA tem certas limitações como base para o alinhamento. Ele baseou-se numa compilação feita pelo MPF dos planos já existentes dos ministérios sectoriais e isto teve a virtude de ele

<sup>13</sup> As referências numéricas indicam os pontos do Mapa de Causalidade na Figura A1.1.

poder afirmar ter sido 'apropriado pelo governo' desde o início (Gustaffson e Disch 2001 Anexo E:8). Contudo, o lado negativo deste processo tão internamente orientado foi que ele envolveu de facto muito poucas consultas junto de um público mais alargado. (McGee 2002, IDS e T & B Consult 2001). Um outro aspecto foi que ele não foi actualizado, apesar de os planos sectoriais nos quais se tinha baseado terem mudado ao longo do tempo. Ele foi apresentado ao parlamento apenas para informação e nunca se tornou um documento de referência chave para as instituições centrais ou provinciais do governo. Além disso, embora houvesse uma matriz de avaliação do desempenho do PARPA, ela fornecia poucas metas claras para monitorar o progresso.

B2.5 Os documentos que estão mais profundamente integrados no sistema de planificação moçambicano são o plano quinquenal do governo, o plano económico e social anual (PES) e o orçamento estatal. Estes documentos possuem um estatuto legal e são aprovados e monitorados pelo parlamento. Com o apoio dos doadores, a Direcção Nacional do Plano e Orçamento do MPF tem procurado combinar estes vários instrumentos de planificação num processo unificado, embora isto tenha sido interrompido em 2005 com a separação do MPF em ministérios separados para o plano e as finanças. Na perspectiva dos doadores, o PES é visto como um plano operacional anual para a implementação do PARPA; o governo provavelmente vê o programa governamental e o PES como os documentos mais fundamentais (Hodges e Tibana 2004:44). O progresso relativamente a este plano é reportado anualmente ao parlamento no final do primeiro trimestre de cada ano fiscal, no *Balanço do PES* (relatório sobre o cumprimento do plano no ano anterior).

B2.6 Além disso, desde 2003, os doadores do AOG (e desde 2005, o Banco Mundial) têm reunido as suas avaliações do desempenho num único Quadro de Avaliação do Desempenho para coincidir com o *Balanço do PES* do governo. O QAD define uma série de objectivos, acções estratégicas, indicadores e metas mensuráveis relativos à redução da pobreza, prestação de serviços e reforma institucional, para os três anos seguintes (ver Anexo 6). O relatório de progresso de 2004 segundo as metas do QAD foi colocado como um apêndice do *Balanço do PES* que vai ao parlamento, legitimando-o como parte integrante do processo de planificação moçambicano. Um conjunto de indicadores do QAD está relacionado com os efeitos de pobreza e de serviços dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)/PARPA; um outro conjunto foca as reformas nas áreas de gestão financeira, sistemas de planificação e monitoria, sector público, banca e sector legal. Estas metas são actualizadas anualmente pelo governo como parte do plano económico e social, e depois são aprovadas pelos doadores como essenciais para a redução da pobreza. Os doadores influenciaram claramente as metas seleccionadas pelo governo mas foi o Ministro das Finanças (mais tarde Primeiro Ministro) que insistiu na aprovação de uma única matriz de políticas com um máximo de 50 indicadores.

B2.7 Tem havido uma convergência crescente em redor dos documentos e processos governamentais ao longo do tempo. Embora o PARPA continue sendo a base formal do alinhamento, os doadores do G17 alinharam-se agora através dos processos de planificação do próprio governo – o plano económico e social (PES) e a matriz das metas do desempenho do QAD, a qual é submetida junto com o PES ao parlamento. Isto é visto pelo governo e doadores como um grande passo em frente para o alinhamento e 'ownership' nacional, pois une os doadores atrás de um processo de planificação e avaliação liderado pelo governo (entrevistas). Além disso, ao definir indicadores, o QAD 'concretiza' os objectivos comuns que de outro modo seriam apenas declarados qualitativamente (ou não) no PARPA. O QAD e o processo de revisão conjunta, o qual usa o QAD como foco principal do diálogo e como base para os compromissos do AOG, têm o efeito de alinhar os objectivos dos doadores e do governo tanto na definição anual de metas como na sua monitoria.

B2.8 O PARPA foi revisto em 2005. Pretende-se que ele seja produzido através de um processo de consulta mais amplo, envolva mais o parlamento, e se torne um documento mais

estratégico que será operacionalizado através de uma relação mais clara com o Cenário Fiscal de Médio Prazo, o plano anual e o QAD, assim como o orçamento anual.

### Liderança do Governo

(b) dependência cada vez maior da coordenação da ajuda, trabalho analítico e gestão da AT			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.9 O padrão geral da gestão da ajuda desde 1994 tem sido, primeiro, ficar mais concentrada nos ministérios sectoriais e depois, progressivamente, no Ministério do Plano e Finanças (MPF). Esta última mudança pode ser assinalada particularmente com a introdução em 2000 do Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-económico, ou seja, o AOG.

B2.10 Os fundos, o processo de revisão e o diálogo do AOGP têm sido fundamentais para elevar o estatuto do MPF como ponto focal para a planificação nacional, embora os ministérios sectoriais retenham um alto grau de autonomia devido às suas ligações com as agências de ajuda (ver Capítulo B4). O AOGP tem tido também um papel poderoso no desenvolvimento de instrumentos comuns de planificação e definição de prioridades, tanto a nível do governo como entre o governo e os doadores. Uma revisão efectuada pelo Grupo de Trabalho sobre Apoio Orçamental Geral da Parceria Estratégica com África (SPA) (2004) identificou como ponto forte do caso de Moçambique a natureza conjunta do processo de revisão sobre o qual ele se baseia. Harding e Gerster (2004:12) descrevem a Revisão Conjunta como:

”a primeira tentativa em Moçambique (e possivelmente em África) para realizar uma avaliação conjunta pelo governo e pelos doadores do progresso alcançado e das opções de política para o futuro...”

(Harding and Gerster (2004:12).

B2.11 O alinhamento funciona nos dois sentidos. O processo de Revisão Conjunta tem tido um efeito directo ao sugerir um modelo para a abordagem governamental relativa ao desenvolvimento do novo PARPA para 2006-09. O governo decidiu adoptar a mesma estrutura de grupos temáticos e de trabalho (com representação dos doadores, governo e sociedade civil) para desenvolver as propostas do PARPA e analisar os esboços preliminares durante o período de Maio a Setembro de 2005.

B2.12 Tem havido pouca mudança na gestão da assistência técnica: continua a ser gerida principalmente por doadores individuais e é o *input* menos bem integrado do AOGP.

### Alinhamento com os Sistemas Governamentais

#### *Ciclos de planificação e orçamento governamentais*

Em que medida o AOGP tem contribuído para um maior alinhamento com os sistemas governamentais aos níveis nacional e sectorial através de:			
(a) alinhamento dos compromissos e desembolsos de fundos com os ciclos de planificação e orçamento do governo			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.13 A Revisão Conjunta é programada para coincidir com o ciclo orçamental anual do governo, sendo a revisão conjunta retrospectiva anual realizada em Abril/Maio, os



compromissos de financiamento dos doadores feitos no prazo de quatro semanas após a revisão anual, para estarem a tempo do processo orçamental, e confirmados até 31 de Agosto, enquanto que a revisão a meio percurso realizada em Agosto/Setembro ocorre no final do período de preparação do PES e do orçamento.<sup>14</sup> As revisões sectoriais têm seguido um calendário diferente (SPA 2000:9) mas estão agora sendo arrastadas para o mesmo ciclo, em parte como resultado da sua participação no processo de Revisão Conjunta. Em 2005, o Ministério da Educação realizou a sua revisão sectorial em Abril, seguindo o quadro assim como a programação da Revisão Conjunta e do orçamento.

B2.14 Existem motivos para reservas no que respeita à realização. Há problemas relacionados com o fosso entre o plano e a realidade. Os desembolsos nem sempre foram feitos de acordo com o plano ou foram feitos com tal atraso durante o ano que acabaram por causar perturbações na planificação governamental (Capítulo B3). Contudo, uma avaliação independente encomendada pelos doadores, acerca do desempenho dos parceiros do apoio programático (PAP) em função dos seus compromissos em 2004, constatou progressos (Killick *et al* 2005). A pedido do governo, ela classificou os doadores individualmente assim como colectivamente. Verificou que a situação em comparação com 2003 foi de um modo geral “boa e melhorando” com relação à harmonização, alinhamento e previsibilidade dos desembolsos:

- 6 dos 16 parceiros alinharam totalmente e 9 substancialmente com os processos e documentação governamentais
- 8 totalmente (e 7 substancialmente) seguiram o ciclo orçamental do governo – “duas vezes mais do que no último relatório”
- só dois realizaram avaliações bilaterais independentes
- 14 dos 16 possuíam arranjos indicativos pluri-anuais
- 12 desembolsaram de acordo com a tabela prometida – duas vezes mais do que em 2003.

O ponto mais fraco, como também foi notado pelos PAP na sua auto-avaliação (Aide Memoire 2005), foi em relação à informação trimestral sobre a ajuda prestada (não apenas o apoio programático) – um terço dos doadores não cumpriram esta obrigação do MdE. Verificou-se também uma redução muito pequena no fardo administrativo suportado pelo governo, devido particularmente à realização de missões separadas.

#### *Sistemas de implementação do governo*

(b) dependência cada vez maior dos sistemas governamentais de gestão do dinheiro, aprovisionamento, implementação, monitorização, relatórios e auditoria			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: ***	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.15 Os fundos do AOGP são desembolsados através dos sistemas do GdM, apesar das preocupações legítimas sobre as fraquezas da gestão financeira pública em Moçambique (ver Anexo 4). Além disso, o volume do AOGP tem vindo a aumentar, tal como a percentagem do AOGP em relação à ajuda oficial total (AOD). Isto por si só, representa uma forte tendência para a dependência dos sistemas do GdM, e tem tido também algum efeito em encorajar os doadores (do AOGP e fora do AOGP) a fazer maior uso dos sistemas governamentais ao implementar projectos e programas sectoriais.

<sup>14</sup> Ver Anexo 3C, ¶14 para um resumo do calendário anual.

### Harmonização entre Doadores e Modalidades

Em que medida o AOGP tem contribuído para melhorar a coordenação geral e a complementaridade dos programas dos PIs.			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.16 Como foi referido nos Capítulos A3 e B1, existem procedimentos cuidadosamente elaborados para a harmonização entre os doadores do G17, e estes arranjos também envolvem todos os outros grandes doadores e agências internacionais como observadores. O G17 junto com o governo estão empenhados no seguinte:

- Um conjunto comum de objectivos,
- Um conjunto de princípios fundamentais nos quais o seu acordo se baseia,
- Uma base acordada por ambos para avaliar o desempenho do governo,
- Fortalecer os mecanismos de prestação de contas interna,
- Fortalecer a prestação de contas dos doadores em relação aos seus compromissos de harmonização, alinhamento, financiamento previsível, transparência e desenvolvimento da capacidade institucional.

A harmonização entre os doadores é alcançada em parte através da sua própria organização, mas também através do seu alinhamento conjunto com os sistemas governamentais.

B2.17 O Banco Mundial passou do estatuto de observador para membro de pleno direito em 2004, e em 2005 adoptou a matriz do QAD como base para “libertar” os seus Créditos de Apoio à Redução da Pobreza (PRSC). Na altura em que foi feito este estudo, havia ainda dúvidas sobre como exactamente o Banco poderia aplicar a avaliação do QAD à libertação dos seus créditos. Este parecia defender que, enquanto a avaliação geral realizada colectivamente pelos PAPs (parág. B1.18) poderia determinar o nível de recursos destinados ao apoio orçamental no ano seguinte, o desempenho em função de metas específicas e prioritárias poderia afectar o nível de desembolso no ano corrente. Outros PAPs acharam que isto prejudicava a promessa de previsibilidade. O FMI tem harmonizado o seu programa PRGF pelo menos na medida em que “permite ajustamentos nos seus critérios de desempenho no caso de haver faltas (ou aumentos) imprevistos no AOG” (Killick *et al* 2005:44). Um relatório da USAID (2004:18) concluiu que “o tamanho notável do grupo dos doadores leva a que os doadores bilaterais tomem a dianteira em muitas discussões, ao contrário de outras situações nacionais onde o Banco Mundial e o FMI dominam”.

B2.18 Na verdade, o nível de harmonização dos doadores do AOG pode ser motivo de preocupação para o governo (Hodges e Tibana 2004:63, 78). Existe a possibilidade de eles actuarem em conjunto na suspensão da ajuda, ou o risco do efeito dominó em que se um doador suspende o desembolso os outros em seguida podem fazer o mesmo. Isto ocorreu em 2001, quando dez doadores atrasaram os desembolsos face ao uso de fundos públicos pelo governo para resolver a crise bancária, e de novo em 2002, quando a Suécia e a Noruega atrasaram os desembolsos até o governo ter produzido planos adequados para abordar a crise. O MdE de 2004 introduziu medidas para assegurar a previsibilidade no ano em curso.

B2.19 Agora há pelo menos a probabilidade idêntica de o risco funcionar noutro sentido: as consequências de uma suspensão conjunta dos desembolsos são tão catastróficas para o governo que uma tal acção nunca pode ser tomada. Existe a questão sobre como os doadores colectivamente assim como individualmente, podem manter a possibilidade de responder em diferentes graus para assinalar o seu descontentamento. O mecanismo variável de tranches

apresenta a possibilidade de julgamentos individuais, mas só em função de critérios anteriormente previstos (Comissão Europeia 2005). A abordagem colectiva para gerir o risco mútuo “numa parceria que tem de funcionar” tem que ser através de concessões. (Hodges e Tibana 2004:64). No entanto, tem sido ocasionalmente difícil para os parceiros doadores aceitar decisões colectivas. Um relatório da Sida, ao comentar sobre a resposta à crise bancária, referiu que “na prática isto levou a Suécia (e a Noruega) a estarem sujeitas a uma grande pressão para não sair da linha” (in Nilsson 2004:45). Alguns doadores têm achado as obrigações do MdE e a lista resumida de 49 indicadores do QAD demasiado restritivas para a sua própria liberdade de acção. Em 2004, o caso mais significativo foi a Dinamarca que, pouco depois da assinatura do MdE, faltou ao seu compromisso de obrigação de desembolso com base no desempenho do ano anterior. O problema de alcançar a união entre o compromisso e a prática tem aumentado juntamente com o tamanho do grupo de 5 para 17.

Em que medida tem havido complementaridades específicas entre o AOGP e outras formas de ajuda.			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B2.20 Tem havido uma contínua evolução na coordenação entre os doadores e no seu uso dos sistemas do GdM. A primeira mudança na responsabilidade pela gestão da ajuda começou no início da década de 1990, quando o apoio orçamental da Suíça para o sector de saúde foi canalizado através das províncias, e implementado pelas autoridades de saúde provinciais e distritais. O ano de 1996 viu a emergência de fundos comuns dos doadores e de abordagens sectoriais (SWAps) nos ministérios da saúde, agricultura e educação. Entre 1996 e 2002, houve uma transferência maior de informação e controle das afectações financeiras para os ministérios sectoriais chave. O SWAp da agricultura (PROAGRI) depositou os fundos doados numa conta da Banco de Moçambique em nome do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, e foram depositados fundos comuns em contas bancárias para actividades específicas realizadas pelos ministérios da saúde e educação. Foram desenvolvidas estratégias sectoriais para a saúde, educação e agricultura para corresponder a este maior ‘ownership’ local. Os especialistas sectoriais dos doadores foram empurrados para fortes relacionamentos com os ministérios sectoriais, muitas vezes acompanhados também de concentrações especiais nas províncias onde cada doador mantinha interesses individuais.

B2.21 Os ministérios sectoriais continuam a ser importantes focos da ajuda sectorial e a projectos (Hodges e Tibana 2004:77).<sup>15</sup> No entanto, estão a ocorrer três mudanças principais: a primeira contribui para aumentar o controle do ministério sectorial, mas as outras duas fortalecem o papel coordenador do MPF. Primeiro, os fundos criados para usos específicos estão sendo agrupados em fundos comuns para uso mais geral de acordo com as estratégias da saúde e da educação. Segundo, os arranjos de apoio setorial estão progressivamente sendo trazidos para dentro do orçamento e os Parceiros do Apoio Programático criaram um grupo de trabalho com o governo para promover esta acção. Os fundos dos SWAps da agricultura e da saúde (PROAGRI e PROSAUDE) estão agora vinculados a esses sectores mas depositados numa conta do banco central em nome do tesouro e desembolsados de acordo com um plano acordado com o MPF. O fundo comum para o sector da educação (FASE) continua a ser gerido separadamente fora do tesouro. Alguns doadores deram um passo mais em frente, diminuindo o seu financiamento para os fundos comuns (p. ex. fundo de medicamentos do Ministério da Saúde) para aumentar a sua contribuição para o orçamento geral. Terceiro, o maior volume do AOG está a concentrar a responsabilidade pela gestão financeira no MPF, embora entre os

---

<sup>15</sup> Deve ser dado um crédito especial ao julgamento de Roberto Tibana e Tony Hodges. Hodges trabalhou no Ministério do Plano e Finanças como assistente técnico. Tibana é um consultor nacional.

ministérios sectoriais, doadores e mesmo no próprio MPF existam reservas em relação à velocidade em que isto deve acontecer (entrevistas, e Hodges e Tibana 2004).

B2.22 Para além dos programas sectoriais, outras formas de apoio programático - apoio às importações, apoio à balança de pagamentos e alívio da dívida – e o PRSC do Banco Mundial e o PRGF do FMI, são todos negociados e canalizados através do MPF. Este papel tem sido reforçado pelo AOG. As instituições para o diálogo entre doadores e entre doadores e governo sobre o AOG têm o efeito de elevar o estatuto do MPF como elemento chave do novo foco das discussões sobre ajuda. Um sintoma disto é que os especialistas sectoriais dos doadores estão sendo progressivamente arrastados para estes debates e afastados do sua concentração unicamente nos ministérios sectoriais. Pelo menos como é interpretado em Moçambique, onde o processo de Revisão Conjunta integra muitos aspectos de política e o apoio orçamental geral bem como o sectorial, o AOG está no centro do quadro de colaboração entre os doadores e o governo que é influente acima e ao nível dos sectores e, provavelmente também, ao nível da ajuda a projectos.

B2.23 Continua a haver duas ‘dissonâncias’. Primeiro, uma grande parte dos programas de apoio sectorial continuam a ser geridos fora do AOG. Segundo, uma boa parte do financiamento bilateral e todo o financiamento dos projectos das ONGs continuam fora do orçamento, desconhecidos para o governo e difíceis de coordenar entre os doadores. Scanteam (2004:13) calcula que “mais de metade de toda a despesa pública é financiada fora do orçamento, sendo cerca de 80% do orçamento de investimento financiado fora do orçamento pelos doadores”. Cerca de 27% das doações externas não são registadas pelo governo (Hodges e Tibana 2004:37).

### **Elos Principais de Causalidade**

B2.24 O AOGP tem desenvolvido mecanismos para harmonização e alinhamento que têm sido eficazes na prática; os mecanismos de diálogo e condições comuns têm sido mais importantes do que os fundos, excepto pelo facto de estes últimos serem a condição prévia para os primeiros. Os mecanismos chave têm sido os acordos formais por escrito entre os doadores e o governo, o conjunto de compromissos e princípios acordados, um aparelho organizacional claro para colaboração, a integração com o ciclo orçamental, o uso dos sistemas de planificação do próprio governo, e o seu desenvolvimento através dum acordo conjunto sobre objectivos comuns e metas de desempenho. Estes arranjos têm estendido a harmonização e o alinhamento para além do AOG, afectando toda a ajuda.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B2.25 Este nível de harmonização e alinhamento não ocorreu através de qualquer outro instrumento de ajuda, embora, como mostra o Capítulo A3, exista uma história rica de coordenação dos doadores e colaboração com o governo. As matrizes de avaliação do PRGF e do PRSC, como instrumentos de agências individuais, não podiam ter alcançado este alinhamento do governo e dos doadores à volta de sistemas comuns. O apoio sectorial só pode operar ao nível sectorial, com o perigo de criar uma série de sistemas paralelos. Os sistemas anteriores de parceria entre os doadores e o governo procuraram fazer uma coordenação e consultas, mas sem o mesmo nível de envolvimento organizado e sem a mesma amplitude de diálogo cobrindo todos os aspectos da pobreza. O AOGP criou um quadro para a coordenação e alinhamento dos doadores e uma abordagem à condicionalidade mais colaborativa em relação ao que foi alcançado anteriormente.



## B3. Efeitos do AOG em Parceria sobre as Despesas Públicas

*Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o desempenho das despesas públicas?*

### Introdução

B3.1 A **pergunta de avaliação** abordada neste capítulo é em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o desempenho das despesas públicas. O capítulo centra-se no relacionamento entre o Nível 2 (efeitos imediatos) até ao Nível 3 (resultados) do quadro de avaliação. O capítulo investiga dois **elos de causalidade** que colocam a hipótese de que:

- Uma maior proporção de fundos integrada no orçamento nacional (2.2) com maior previsibilidade (2.3) vai empoderar o governo para fortalecer os sistemas (3.2) que aumentam a eficiência operacional (3.5) e de afectação (3.6) dos sistemas de GFP;
- O diálogo sobre políticas e a condicionalidade centrados nas questões e prioridades chave da política pública e da despesa pública (2.4), com uma assistência técnica e um desenvolvimento da capacidade institucional apropriados (2.5), contribuem para canalizar mais recursos para a prestação de serviços (3.1).

### Factos Relevantes

B3.2 O AOGP tem sido fornecido em Moçambique desde 2000. A Tabela B3.1 resume as tendências na despesa pública ao longo deste período. Tendo como pano de fundo um crescimento económico rápido, as despesas totais do estado aumentaram muito rapidamente (36% entre 2000-2004). As receitas fiscais cresceram ainda mais rápido (57%), aumentando a percentagem do orçamento que é financiada internamente. As despesas correntes cresceram significativamente mais rápido que as despesas de investimento. O financiamento externo flutuou durante este período (reflectindo, notoriamente, a subida brusca da ajuda após as cheias), mas o financiamento externo do orçamento em 2004 (perto de USD 750 milhões) foi bem acima da média de 1999-2000 (cerca de USD 600 milhões). A percentagem do AOGP dentro do orçamento do GdM aumentou de cerca de 2.5% em 2000 (o seu ano inicial) para cerca de 17% em 2004. Como percentagem do financiamento externo ao orçamento, o AOGP aumentou de 5% para 32% durante o mesmo período. A composição do orçamento é discutida com maior detalhe mais à frente neste capítulo, mas o panorama geral é que o GdM tem cumprido as metas para as percentagens das despesas em prol dos pobres dentro do orçamento, dando origem a grandes aumentos absolutos nas despesas classificadas como em prol dos pobres.

B3.3 Os dados da despesa pública em Moçambique devem ser usados cuidadosamente. Quantidades muito significativas da despesa pública que são financiadas pela ajuda continuam fora do orçamento (ver Anexo 4B). Estima-se, por exemplo, que 30% da despesa no sector da saúde é *'off-budget'* (Cabral *et al* 2005). Isto faz com que seja impossível saber ao certo quais os montantes precisos das despesas agregadas, porque o orçamento não é uma medida abrangente das afectações de recursos. Além disso, os esforços para trazer mais ajuda para dentro do orçamento significam que os aumentos no orçamento estatal são parcialmente um aumento genuíno no total das despesas, mas também parcialmente o resultado da maior transparência da ajuda. Mais ainda, as fraquezas nos sistemas de Gestão Financeira Pública (GFP) (ver Anexo 4A) significam que a informação sobre a despesa real não é detalhada de forma adequada, rápida ou segura, e não se sabe até que ponto a execução orçamental corresponde ao orçamento aprovado.

### Caixa B3.1: Definição das Despesas em Prol dos Pobres e seu Acompanhamento em Moçambique

**Padrões de despesa antes do PARPA:** Durante o período de guerra civil desde finais da década de 1970 até 1992, só as despesas militares representavam 26 a 28% da despesa governamental (Bruck 1997 in Dijkstra 2003). O restante da despesa governamental era a favor dos sectores industrial e agro-industrial. Moçambique tinha abandonado a sua orientação socialista em 1983 a favor de reformas de mercado, incluindo o compromisso de aumentar o financiamento para o sector social (saúde e educação) e outros sectores chave tais como agricultura e infra-estruturas a fim de reconstruir a economia após a guerra. As taxas de despesa aumentaram rapidamente. Desde 1997, o GdM estava empenhado no PAE, a despesa pública bruta estava contida de acordo com a condicionalidade das IFI, e a despesa social relacionada com a pobreza recebia relativamente pouca atenção (White 1999: 28). Os doadores bilaterais apelaram para um aumento da despesa social a partir do início da década de 1990 e desde cerca de 1995 ligaram cada vez mais a sua ajuda a metas de despesa no sector social.

**Transição:** Em Abril de 1998, Moçambique atingiu o Ponto de Decisão para a primeira iniciativa de HIPC com o compromisso por parte do GdM de, em 1996 e 1997, gastar os recursos libertados pelo alívio da dívida na saúde e educação embora as propostas não tenham sido levadas a cabo (Dijkstra, 2003). Porém, tinha-se iniciado uma mudança clara para uma política em prol dos pobres. O governo preparou o seu próprio plano provisório de combate à pobreza em 1998, antecipando a obrigação da iniciativa HIPC-2 'melhorada' de que ele devia ter um PARPA em vigor. Uma nova estratégia de redução da pobreza foi depois preparada e aprovada pelas instituições financeiras internacionais em Agosto de 2001, como uma base para direccionar os fundos libertados através do alívio da dívida para os 'sectores prioritários'. Mesmo antes da estratégia estar concluída, Moçambique tornou-se elegível para o alívio do HIPC-2 em Março de 2000 e atingiu o ponto de conclusão em Abril. Na sequência da iniciativa do HIPC, os credores bilaterais do Clube de Paris também impuseram a condição de que os recursos libertados pelo alívio da dívida fossem devotados às 'áreas prioritárias identificadas na estratégia nacional de redução da pobreza' (Clube de Paris 2001 in Dijkstra 2003:15).

**Despesa em prol dos pobres (DPP) no âmbito do PARPA:** A estratégia de redução da pobreza de Moçambique, ou PARPA, baseia-se na ideia de que existem certos sectores chave que devem ser favorecidos na afectação e protegidos de cortes de despesa no caso de falta de liquidez. A política tem sido orientar a despesa sobretudo a favor dos sectores social e do bem-estar não apenas pelos seus benefícios directos mas também, argumenta-se, porque eles contribuem para taxas elevadas e permanentes de crescimento, resultando portanto na redução da pobreza. Moçambique define pobreza como "a capacidade dos indivíduos em assegurar as necessidades básicas mínimas, suas ou dos seus dependentes, para a sua subsistência e participação na sociedade" (República de Moçambique, 2001).

Os sectores prioritários têm sido identificados nos documentos moçambicanos sobre políticas (o PARPA provisório de 2000 a 2004 e o PARPA I 2001-5, o Plano do Governo 2000-2004) como sendo: educação, saúde, estradas, água e agricultura. A despesa governamental conjunta nestes sectores não deve ser inferior a 65% (originalmente 67%) do total da despesa executada. A definição de Moçambique da DPP baseia-se em categorias sectoriais gerais, e é criticada por dar pouca atenção às afectações dentro dos sectores prioritários, à distribuição territorial, e à divisão entre despesa corrente e de investimento. É uma definição muito pouco discriminativa das despesas em prol dos pobres, que inclui, por exemplo, despesas na educação terciária e em hospitais urbanos. Está sendo elaborado um segundo PARPA. Prevê-se que o mínimo de 65% seja abandonado e os sectores produtivos sejam agora considerados também como sectores prioritários.

**Monitorização:** A despesa pública em Moçambique está ligada a um 'cenário' fiscal de médio prazo (CFMP – Cenário Fiscal de Médio Prazo, 1999-2004) e é monitorada através de vários mecanismos e também por estudos encomendados pelos doadores e pelo governo. O governo publica trimestralmente os relatórios de execução orçamental e um relatório anual de execução orçamental. Foram realizadas revisões da despesa pública pelo Banco Mundial em 2001 e 2003. Em 2002 foi realizado um estudo 'value for money' (VFM) do fundo comum para medicamentos no sector da saúde. Foram realizados alguns inquéritos sobre despesa pública (PETS) na saúde e na educação. Outros estudos de VFM e PETS estão para breve. O programa do AOG está ligado aos objectivos do PARPA I, principalmente ao alcance de taxas altas de crescimento e o aumento da afectação de recursos aos sectores prioritários. Em 2003, o governo e os parceiros do apoio programático desenvolveram um Quadro de Avaliação do Desempenho, que se destinava a criar metas de reforma e efeitos/produtos mais mensuráveis baseados nos objectivos do PARPA. Analisa-se o progresso e revêm-se as metas numa Revisão Anual Conjunta. Os resultados do QAD são tornados públicos e são informados ao parlamento junto com os relatórios de

progresso sobre o plano económico e social do governo.

Tendo em conta este pano de fundo, o presente Capítulo foca em particular a partilha das despesas e os sectores prioritários em função das dotações para os ministérios sectoriais prioritários. Estes dados facilmente disponíveis são tomados como um indicativo da tendência nas despesas prioritárias como um todo. Os Anexos 3B e 3C analisam as despesas gerais com mais detalhe, fazendo também uma análise de todas as transferências para Moçambique relacionadas com o apoio orçamental.

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Influência Na Afectação das Despesas

A influência dos fundos do AOGP sobre os níveis e percentagem das despesas em prol dos pobres.			
Situação Geral:	Nível: ***	Tendência: =	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: **

#### *Dados gerais da despesa total em prol dos pobres*

B3.4 O AOGP tem financiado uma percentagem crescente do Orçamento do Estado (como foi demonstrado no Tabela 3.1), e é pouco plausível que a despesas do GdM tivessem crescido tanto sem o financiamento do AOGP. O efeito conclusivo do AOGP para o aumento da despesa em prol dos pobres (DPP) agregada é mais difícil de avaliar com precisão. Grande parte do aumento do financiamento do AOGP dentro do orçamento representa uma transferência de fundos para o orçamento, que teriam sido dados na mesma<sup>16</sup> (e as tendências são quebradas pelos efeitos das despesas extraordinárias, p. ex. as relacionadas com as cheias).

B3.5 O AOG, por definição, não é vinculado, portanto não se coloca a questão de verificar se os fundos do AOGP são usados para determinados fins. É porém possível chegar a algumas conclusões gerais sobre aquilo que o AOGP financiou. Dois efeitos importantes são (a) o financiamento de níveis absolutos mais elevados de DPP e (b) a contribuição para o aumento do nível e percentagem das despesas correntes (ver a questão de eficiência em B3). O fundos do AOGP podem ser vistos também, como tendo ajudado a manter os níveis de despesas em prol dos pobres apesar do enorme custo não previsto para o orçamento da recapitalização bancária.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> A maior parte dos doadores que mudaram para o AOGP transferiram o seu portfólio para o AOGP mas sem aumentar o seu valor global. Contudo, dado que as taxas de desembolso para o apoio orçamental são muito mais elevadas que para a ajuda a projectos, é provável que, nas mesmas condições, os desembolsos sejam maiores mesmo que os compromissos não sejam aumentados. Por outro lado as taxas de execução do orçamento do estado têm sido mais baixas que as taxas de execução fora do orçamento.

<sup>17</sup> O custo da recapitalização bancária em 2001 e 2002 foi aproximadamente idêntico ao montante desembolsado para os fundos do AOGP.



**Tabela B3.1: Composição Geral do Orçamento do Estado e a Influência do AOGP**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	%	2005
	CGE	CGE	CGE	CGE	CGE	OE	aumento	orçament
							2000-04	o*
Em milhões de USD								
<b>Dados gerais do orçamento</b>								
Orçamento total (sem empréstimos. Internos)	919.08	1,003.45	1,032.85	1,044.23	1,196.15	1,421.87	42%	2,143.95
Orçamento total (com empréstimos internos)	919.08	1,080.39	1,145.44	1,182.81	1,216.07	1,468.77	36%	2,315.36
Receita fiscal total	491.00	480.30	457.30	480.30	613.00	755.60	57%	1145.30
Orçamento corrente	495.61	489.81	499.58	571.06	661.95	841.69	72%	1,164.82
Investimento (A +B)	482.79	519.84	531.83	479.44	487.85	570.38	9%	979.12
(A) Investimento interno	124.93	144.56	149.28	140.03	136.25	180.41	25%	296.94
(B) Investimento externo	357.86	375.28	382.55	339.41	351.60	389.97	4%	682.18
Empréstimos líquidos	0.00	76.94	112.59	138.57	19.92	46.89	-39%	171.41
Financiamento externo total	610.30	597.70	495.60	690.80	592.70	748.90	25%	825.70
<b>Importância do AOGP</b>								
Doações do AOGP (a)	0.00	29.50	88.20	100.7	153.7	179.41		222.31
Crédito do AOGP [PRSC] (b)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	60.00		60.00
AOGP total (a + b)	0.00	29.5	88.20	100.7	153.7	239.41		282.31
AOGP como % do financiamento externo total	0.00	4.9	17.8	14.6	25.9	32		34.20
AOGP como % do orçamento total (inc. empréstimos)		2.7	8.5	9.6	12.6	16.8		12.20
AOGP como % da despesa corrente		6.0	17.6	17.6	23.2	28.4		24.24

Fonte: Ministério do Plano e Finanças, base de dados do G17 e cálculos dos próprios autores.

Notas:

\* Os números para 2005 são do Orçamento do Estado e só serão confirmados depois da execução do orçamento.

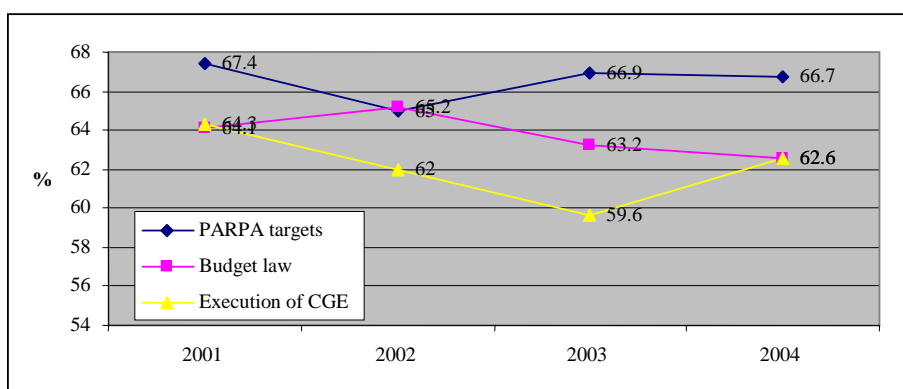
NB: estes números não foram ajustados pela inflação.

*Efeitos na afectação em prol dos pobres*

B3.6 O GdM está empenhado em manter percentagens elevadas de despesas “em prol dos pobres”. Este empenho está expresso no PARPA e reforçado nas metas do QAD com as quais o GdM e os PAP concordam. O compromisso original do GdM de manter os 67% (reduzidos para 65% em 2001) da despesa orçamental executada é uma política estabelecida pelo PARPA (República de Moçambique, 2001). Os doadores do AOGP estiveram profundamente envolvidos na elaboração do PARPA e o diálogo acerca do nível de despesa que devia ser atribuído à DPP foi influenciado pelos doadores do AOGP. A afectação geral da DPP em relação ao orçamento estatal executado aumentou de facto de 61.9% em 1999 para 68.1% em 2000 e baixou para 65.8% em 2001, porém este seja um resultado dos objectivos de política do GdM apoiados pelos doadores do AOGP.

B3.7 As percentagens aprovadas da DPP têm sido de um modo geral atingidas (ver Figura B3.1 e a Tabela B3.2). Dado que o orçamento está ele próprio em crescimento (um aumento de 41% em USD não ajustados entre 2000 e 2004, ver Tabela B3.1), o volume dos recursos afectados aos sectores prioritários tem crescido pelo menos na mesma proporção. A Educação, em particular, com 21% do Orçamento do Estado, tem sido um dos beneficiários da política de privilegiar certos sectores, ao passo que a percentagem da Saúde tem permanecido mais ou menos constante á volta dos 12% (Tabela B3.2). Uma prova da eficácia desta política é a preocupação espalhada por outros sectores do governo (por exemplo, justiça e agricultura) de que privilegiando os sectores sociais contribui para a sua negligência! Há dois factores contra isto. Primeiro, o conceito de despesas “em prol dos pobres” é bastante genérico. Ele relaciona-se com sectores definidos muito genericamente (ver Caixa B3.1), e não toma em conta as afectações dentro dos sectores, que não são analisadas devidamente dentro do PARPA I . Segundo, dado o volume dos fluxos fora do orçamento gerados por projectos de doadores não registados e ‘receitas próprias’, não se sabe com precisão como o envelope financeiro global desembolsado acompanha as prioridades – embora, dado que a ajuda a projectos geralmente financia os sectores prioritários, é provável que, se os fluxos fora do orçamento fossem incluídos, as metas oficiais do PARPA seriam ultrapassadas (Hodges e Tibana, 2004).

**Figura B3.1: Percentagem dos Sectores Prioritários no Orçamento Total 2000–2004**  
(percentagem do orçamento total, incluindo o pagamento de juros)



Fonte: MPF (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005)

**Tabela B3.2: Percentagem dos Sectores Prioritários na Despesa Total**

(percentagem da despesa total do Orçamento do Estado, excluindo o pagamento de juros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Educação	16.1	19.8	23.3	18.0	17.8	21.3
Saúde	13.4	12.9	9.9	12.6	14.9	11.1
HIV/SIDA	0	0	0.5	0.8	0.3	0.7
Infra-estruturas	13.3	15.7	17.4	16.5	11.8	13.8
Agricultura e Desenvolvimento Rural	5.2	6.3	3.4	5.5	6.9	6.3
Governança, segurança e sistema judicial	8.9	7.8	7.7	7.7	8.9	9.7
Outros sectores prioritários	5	5.6	3.6	4.5	5.1	2.1
<b>Total</b>	<b>61.9</b>	<b>68.1</b>	<b>65.8</b>	<b>65.6</b>	<b>65.7</b>	<b>65.0</b>

Fonte: FMI (2004).

Notas: CGE (Conta Geral do Estado) é o orçamento executado; OE (Orçamento do Estado) é o orçamento previsto.

### Despesa Arbitrária

Em que medida os fundos do AOGP têm contribuído para o aumento da proporção dos fundos externos integrados no orçamento nacional.

Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B3.8 Como é discutido no Anexo 4B, uma parte significativa da ajuda externa a Moçambique é gerida e executada fora dos sistemas orçamentais nacionais. Isto tem consequências importantes para todos os aspectos dos sistemas de planificação e orçamentação do governo visto que isso prejudica a eficiência fiscal, a transparência e a prestação de contas interna.

B3.9 Neste capítulo avaliamos se o AOGP tem ou não o efeito de aumentar o poder discricionário do GdM sobre as dotações orçamentais. Os capítulos posteriores avaliam se este poder é depois usado de forma a ajudar também a fortalecer os sistemas de planificação e orçamentação (B4) e a melhorar a prestação de serviços (B7). Com base nos dados sobre despesa já analisados, é evidente que o AOGP tem aumentado de forma significativa a proporção de fundos integrados no orçamento nacional. O efeito final do AOGP no aumento da proporção dos fundos integrados no orçamento nacional é portanto avaliado como positivo (ver também a nota de rodapé 17). O AOGP tem causado uma diferença maior para o Orçamento do Estado total do que a despesa pública total incluindo as despesas 'off-budget' (ver parág. B3.2 e a Tabela B3.3). O aumento do financiamento externo de USD 600 milhões para USD 750 milhões de 2000 para 2004 deve-se à introdução e aumento dos fundos do AOGP. O PRSC do Banco Mundial não veio aumentar a percentagem do financiamento externo total visto que foi fornecido o mesmo nível de financiamento 'on-budget' para os seus empréstimos SAL que foram convertidos em empréstimos PRSC em 2004. O Banco Mundial desembolsou USD 70 milhões em 2003 para um empréstimo à Operação de Gestão Económica do Sector Privado que terminou no mesmo ano, e USD 60 milhões em 2004 para o PRSC.

**Tabela B3.3: O AOGP como proporção do financiamento externo para o Orçamento do Estado**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	4.9	17.8	14.6	25.9	32.0	30.8

Fonte: Tabela B3.1

B3.10 O AOGP é a única modalidade de ajuda que está totalmente ‘*on-budget*’. Como mostrámos no Capítulo A3, a maior parte dos fundos que vão para o AOGP tem sido desviado de outras modalidades de ajuda e não representam um crescimento puro no volume dos orçamentos da ajuda. Contudo, algum deste financiamento foi anteriormente atribuído fora do orçamento e nesta perspectiva o efeito para o aumento da proporção do financiamento externo que está integrado no orçamento nacional tem sido positivo. Os doadores do AOGP têm também, em termos de diálogo de políticas e foco, abordado a questão do financiamento ‘*off-budget*’ desde 2001 (ver Anexo 4B), dando origem ao financiamento de estudos e assistência técnica nesta área, criação de um grupo de acção do governo e doadores sobre ‘*off-budgets*’, e pressão mútua para o financiamento sectorial ser colocado de forma transparente dentro do orçamento. No entanto, todos os doadores do AOGP fornecem também algum nível de financiamento ‘*off-budget*’ e portanto alguns dos benefícios derivados do facto dos fundos do AOGP estarem integrados no orçamento nacional são eliminados.

### Previsibilidade

Em que medida o calendário e a entrega dos fundos do AOGP têm contribuído para a previsibilidade geral dos fluxos de ajuda e despesas públicas			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: **	Confiança: **

B3.11 A previsibilidade da ajuda em Moçambique não tem apresentado tradicionalmente um quadro muito positivo ao nível agregado. Isto tem afectado as taxas de execução para o orçamento de investimento (o qual é com efeito um orçamento de projectos composto tanto por despesas capitais como correntes). Quando o desembolso dos fundos do apoio programático está atrasado, ou não chega a acontecer, isso contribui para o atraso na implementação dos projectos ao reduzir a capacidade do governo de fornecer a sua contrapartida para os projectos médios e grandes financiados externamente. Contudo, a tendência geral está melhorando, pois os doadores estão assinando MdEs em todos os sectores prioritários que recebem apoio orçamental sectorial, comprometendo-se eles próprios a reduzir a volatilidade dos fluxos da ajuda programática.

B3.12 A previsibilidade do AOGP é uma questão chave para a planificação e gestão financeira do GdM. A previsibilidade inclui o desembolso atempado e também a aderência para desembolsar segundo os níveis prometidos coincidindo com o ciclo de planificação do GdM. Ela também tem dimensões a curto e a longo prazos (os fundos podem ser muito mais previsíveis a longo prazo do que a curto prazo se a incerteza for sobre *quando* e não se eles serão desembolsados).

B3.13 A previsibilidade melhorou em 2004 relativamente a 2000-2003 (ver Tabela B3.4). No entanto, os desembolsos foram mais elevados do que o previsto entre 2002 e 2004 e inferiores em 2000 e 2001. O compromisso e a execução dos desembolsos estão a melhorar, mas podem vir a melhorar ainda mais. Há uma outra questão em relação à data de desembolso durante o ano: a receita fiscal é baixa no primeiro trimestre devido à sazonalidade da cobrança de impostos, mas em 2004 apenas 25% dos fundos do AOGP foram desembolsados nos primeiros três meses do ano. Uma grande melhoria foi portanto o facto de mais de 50% do total dos fundos prometidos terem sido desembolsados no primeiro trimestre de 2005.

**Tabela B3.4: Compromissos e Padrões dos Desembolsos do AOGP em 2000–2005**

Ano	Comprometi do USD milhões	% dos desembolsos totais feitos por trimestre				% dos fundos comprometidos desembolsados
		Jan– Mar	Abr–Jun	Jul–Set	Out–Dez	
2000	98.0	0	0	0	100	30.1
2001	109.1	39.40	0	8.00	52.92	80.8
2002	90.0	53.48	8.53	19.23	13.58	112.1
2003	137.9	45.77*	5.12	4.33	44.78	113.6
2004	166.89	24.03	11.77	60.14	4.06**	134.4
2005	282.31	53.78***	28.27			

Fonte: Secretariado do PAP, cálculos dos próprios autores

Notas:

\* inclui EUR 31.65 milhões da CE que foram desembolsados em 2003 mas prometidos para 2002.

\*\* inclui USD 4.89 milhões dos Países Baixos que estavam previstos para 2005.

\*\*\* inclui uma tranche variável para a Suíça de perto de USD 3.75 milhões adicionais

### Eficiência da Despesa

Em que medida o calendário e a entrega dos fundos do AOGP têm contribuído para a eficiência geral das despesas públicas e dos fluxos de ajuda			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: **	Confiança: **

B3.14 Como mostrou a Tabela B3.1, o AOGP tem ajudado a financiar o aumento da percentagem das despesas correntes (de 2000 para 2004 elas aumentaram de 49% para 59% do orçamento total excluindo o pagamento de juros). Esta percentagem maior é ainda mais significativa num contexto onde existe cada vez mais investimento financiado pela ajuda dentro do orçamento. Uma das mais graves deficiências associadas à ajuda a projectos fora do orçamento é a sua preferência pelas despesas capitais e o facto de não serem autorizados aumentos proporcionais nas despesas correntes dos serviços públicos. O AOGP parece estar a desempenhar um papel importante ao permitir um equilíbrio mais apropriado entre as despesas correntes e capitais. À medida que o AOGP se tornou mais previsível, isso tem também permitido que a despesa pública se torne mais eficiente pelo facto de disponibilizar prontamente financiamento num país onde as crises de liquidez têm sido constantes. Isto tem provavelmente contribuído para melhorias na execução dos orçamentos de investimento.

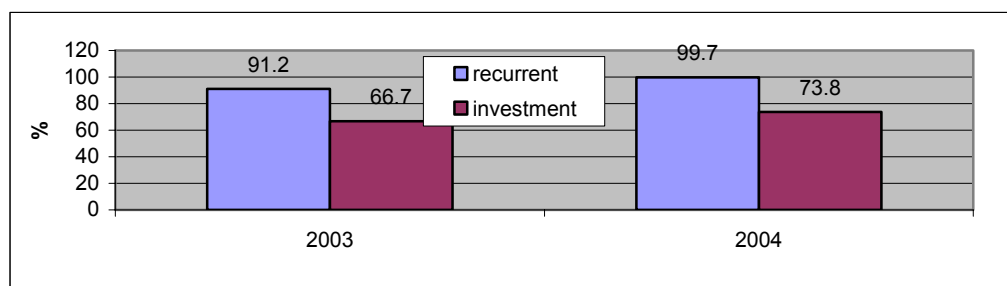
B3.15 A Figura B3.2 mostra as taxas totais de execução para as despesas correntes e de investimento nos últimos dois anos. O padrão é típico: quase 100% da despesa do orçamento corrente foi executada, em comparação com uma grande falta de execução na despesa do orçamento de investimento. Dois aspectos da taxa de implementação do investimento merecem, contudo, uma atenção especial:

- Existem variações importantes entre os sectores. Assim, em 2004, só 28% do orçamento para projectos de água foram gastos em comparação com 57% para os investimentos na educação e 79% na saúde (Tabela B3.5), de modo que o equilíbrio real das despesas difere bastante daquilo que foi planificado.
- As taxas de execução para os projectos de investimento são geralmente baixas em Moçambique devido a processos de adjudicação ineficientes, falta de materiais, fraquezas de capacidade, etc. Através do Orçamento do Estado, os

níveis de execução são ainda mais baixos devido a insuficiências de liquidez e compromissos exagerados de contribuir com fundos internos para os projectos externos, assim como devido ao mecanismo de desembolso por duodécimos<sup>18</sup>. Neste sistema de duodécimos, os fundos totais orçamentados para cada ano são divididos em 12 prestações e desembolsados mensalmente. Isto não funciona para os pagamentos por inteiro que são feitos dum só vez, como no caso das obras de construção ou da compra de medicamentos, em vez de estarem distribuídos por fracções regulares ao longo do ano. Esta é uma das razões porque os doadores têm estado relutantes em canalizar fundos de investimento através do Orçamento do Estado, pois as taxas de execução seriam ainda menores. Contudo, espera-se que isto venha a mudar com a introdução do SISTAFE.

B3.16 Uma outra consequência do sistema orçamental, que não tem sido abordada pela política nacional, é que ele produz uma distribuição provincial muito assimétrica tanto da despesa corrente como da de investimento a nível do Orçamento do Estado. O orçamento é maioritariamente para despesa correntes (sobretudo salários) e é gasto na sua maior parte. Pelo facto de ser ajustado incrementalmente todos os anos, ele continua a favorecer aquelas províncias que já têm grandes instalações a funcionar. Hodges e Tibana (2004: 32) [pág 60 ed. em português] concluem que “a distribuição da despesa *per capita* está normalmente na relação inversa da incidência da pobreza” e que isto tem persistido pelo menos desde 2001. Porém, a maior parte da despesa em investimento e equipamento ao nível provincial é efectuada fora do orçamento estatal e separadamente pelos ministérios sectoriais dispondo de financiamentos dos doadores. Ao nível local, a despesa corrente e de investimento complementam-se portanto uma à outra apenas na medida em que os ministérios sectoriais podem prever os financiamentos sectoriais ou projectos dos doadores e submeter propostas apropriadas ao MPF para receber dotações orçamentais proporcionais.

**Figura B3.2: Execução da Despesa Orçamental Total 2003–2004 (%)**



Fonte: QBER 2003, 2004.

<sup>18</sup> Em certos casos, tais como no sector farmacêutico, os desembolsos para as despesas de investimento dos projectos grandes e essenciais pode ser feito antecipadamente e para além do desembolso do duodécimo.

**Tabela B3.5: Execução da Despesa Orçamental dos Sectores Prioritários em 2003–2004 (%)**

Sector	2003		2004	
	Corrente	Investimen to	Corrente	Investimen to
Acção Social	96.0	39.7	100.0	40.4
Agricultura & Desenv. Rural	75.1	36.3	95.2	51.7
Boa governação & Justiça	80.3	85.1	100.0	65.9
Ordem Pública	95.8	38.8	100.0	98.0
Administração Pública	92.3	69.8	100.0	62.6
Educação – Ensino Geral	102.0	102.9	100.0	56.6
Educação – Ensino Superior	85.3	67.8	100.0	46.3
Emprego	98.7	9.4	100.0	23.7
Energia & Recursos Minerais	94.2	85.5	100.0	251.3
Estradas	110.1	133.3	100.0	124.2
Água	100.0	6.0	100.0	28.2
Obras Públicas	104.9	52.2	95.3	117.1
Saúde	74.6	60.0	99.7	79.3
<b>Total dos Sectores Prioritários</b>	<b>91.2</b>	<b>66.7</b>	<b>99.7</b>	<b>73.8</b>
Outros sectores	99.1	63.7	100.0	66.3
Pagamento da dívida	97.9		100.0	0.0
<b>Despesa Total</b>	<b>94.8</b>	<b>66.0</b>	<b>99.8</b>	<b>71.8</b>

Fonte: Relatórios Trimestrais da Execução Orçamental, 2003 e 2004.

### Custos de Transacção

A influência do AOGP sobre os custos de transacção do processo orçamental e da ajuda a ser utilizada.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: =	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: **	Confiança: **

B3.17 Em princípio, os custos de transacção provêm dos custos de negociação e monitorização dos contratos de ajuda, e também surgem durante o processo de implementação das actividades que essa ajuda financia. Estes custos podem estar a aumentar, a diminuir ou serem ínfimos e podem ter efeitos positivos, negativos ou neutros. Em Moçambique, o número de modalidades de ajuda e o grande nível de dependência da ajuda tem implicado custos significativos para a negociação, gestão e monitorização da ajuda. É de prever que com o crescente empenho no apoio programático muitos destes custos venham a diminuir ao longo do tempo.

B3.18 Analisámos os custos de transacção com algum detalhe no Capítulo C4. Aqui debruçamo-nos sobre os efeitos do fluxo de fundos do AOGP para reduzir os custos de transacção do processo orçamental e da utilização da ajuda. Notamos o seguinte:

- Que os custos associados à criação e manutenção da estrutura de parceria dentro da qual o AOGP funciona são elevados, especialmente em termos de pressões sobre o tempo escasso do pessoal do GdM.
- Que existem aumentos significativos nos custos de transacção iniciais para o MPF. Contudo, dado que a ajuda a projectos e a ajuda sectorial não diminuíram, os

custos de transação espalharam-se para incluir o MPF em vez de passarem dos ministérios sectoriais para o MPF.

- Que as economias previstas nos custos de transação dependem bastante de uma mudança para modalidades de ajuda mais eficientes, e não podem ser concretizadas caso as novas e as velhas modalidades continuem em paralelo.
- Que, em relação aos desembolsos, os custos iniciais de transação do AOGP são quase de certeza menores que os das outras formas de ajuda.
- Que o AOGP certamente tem custos inferiores de transação para o GdM na fase dos desembolsos (visto que pode usar os seus próprios procedimentos de aprovisionamento e de desembolso em vez de uma grande variedade de procedimentos dos doadores). Contudo, este benefício é reduzido pela fraqueza dos sistemas de desembolso e aprovisionamento do GdM que já referimos atrás.

B3.19 Em termos globais, avaliamos muitos custos de transação como sendo custos iniciais e muitos destes custos irão apresentar exterioridades positivas. Este é um tópico que deve merecer um estudo e análise mais aprofundados pela parceria, particularmente no que se refere à relação entre os custos de transação e a composição dos portfólios da ajuda.

### **Elos Principais de Causalidade**

B3.20 Com respeito aos elos de causalidade apresentados no ¶B3.1, concluímos que os fundos do AOGP têm:

- Aumentado substancialmente a proporção de fundos integrados no orçamento nacional;
- Deste modo facilitado uma afectação mais eficiente das despesas do GdM;
- Ajudado a financiar um nível maior de despesas na prestação de serviços em prol dos pobres;
- Ao fazer isso, contribuído para a manutenção das metas de percentagem das despesas que fazem parte da estratégia nacional que o AOGP apoia;
- Sido suficientemente confiáveis para facilitar possíveis melhorias sistémicas e institucionais (se este potencial é ou não alcançado, será investigado nos capítulos posteriores).

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B3.21 Em comparação com a ajuda sectorial e a projectos, o AOGP em Moçambique tem contribuído para o tamanho do orçamento sob controle directo do GdM. Ele tem sido consistente, mantendo altos níveis de financiamento para os sectores em prol dos pobres. O AOGP também parece desempenhar um papel na mitigação da pouca flexibilidade das outras modalidades de ajuda e na redução da fragmentação da ajuda. Concluímos que o AOGP tem tido efeitos positivos nas despesas públicas que não poderiam ter sido alcançadas de forma plausível através da ajuda centrada em projectos ou em sectores.





## B4. Efeitos do AOG em Parceria nos Sistemas de Planificação e Orçamentação

*Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar o 'ownership', planificação e capacidade de gestão do governo, assim como a sua responsabilidade na prestação de contas do processo orçamental?*

### Introdução

B4.1 Os capítulos B1, B2 e B3 fizeram referência aos avanços alcançados pelo AOG na promoção da harmonização entre os doadores e alinhamento com os sistemas governamentais, na sua contribuição para um diálogo sobre políticas e prioridades das políticas já aprovadas, assim como aos avanços na eficiência da despesa pública. Houve menos indicação de forte assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional. A **cadeia de causalidade** que será analisada neste capítulo é se estes avanços deram maior poder ao governo para fortalecer os seus sistemas centrais de orçamentação e de tomada de decisões (ponto 3.2 do Mapa de Causalidade), de modo a:

- aumentar a eficiência operacional e de afectação de recursos da despesa pública (3.5, 3.6)
- aumentar os incentivos dentro do governo para seguir as políticas e os procedimentos para prestação de contas (3.7)
- melhorar a prestação democrática de contas (3.8).

### Factos Relevantes: Fraquezas do Processo Orçamental e Efeitos

B4.2 A orçamentação e o planeamento em Moçambique sofrem de fraquezas sistémicas (Hodges e Tibana 2004:33-38, Scanteam 2004, Foster 2002:22-26; ver Anexo 4A para uma visão geral e avaliação segundo os indicadores do PEFA):

- (a) Ligação fraca entre o plano e o orçamento: o Capítulo B2 mostrou que havia relações pouco claras entre os documentos de planeamento (o orçamento do estado, a estratégia quinquenal de redução da pobreza, plano quinquenal do governo e plano anual económico e social). A introdução do QAD está ajudando a resolver isto. Contudo, fundamentalmente, não existe uma maneira satisfatória de expressar os planos através do orçamento do estado visto que este não é centrado em resultados mas simplesmente mostra como os recursos e as despesas são distribuídos entre os órgãos governamentais. A orçamentação baseia-se na extrapolação incremental destas dotações. Também não existe um MTEF eficaz mas sim um cenário fiscal a médio prazo que "projecta o envelope financeiro global" (Hodges e Tibana 2004).
- (b) Ligação fraca entre orçamento aprovado e a despesa real. São feitas mudanças frequentes nas dotações orçamentais ao longo do ano, principalmente pelo Ministério do Plano e Finanças sem consulta ao parlamento.<sup>19</sup> O orçamento é elaborado numa base incremental, e os programas e actividades não são devidamente custeados. As mudanças são feitas à medida que os custos são reavaliados, projectos são acrescentados ou não chegam a realizar-se.

---

<sup>19</sup> Usaremos o antigo título do ministério embora em 2005 ele tenha sido dividido em Ministério do Plano e Desenvolvimento e Ministério das Finanças. A distribuição das funções não era clara na altura em que este relatório foi redigido.

Frequentemente, os governadores provinciais redistribuem as suas dotações sem respeitar os tectos orçamentais ou informar o MPF, os desembolsos dos doadores sofrem atrasos e, devido a problemas de liquidez, os compromissos de pagamentos de salários são priorizados em detrimento do investimento. Em resultado disso, o orçamento de investimento em particular, não é sistematicamente executado na sua totalidade.

- (c) O problema dos fundos fora do orçamento: como o Anexo 4B relata, uma grande proporção da despesa pública não é inscrita no orçamento, executada através do tesouro ou registada nas contas do governo – ou uma ou outra destas situações. Uma pequena parte disto deve-se às próprias receitas próprias dos órgãos governamentais que estão fora do orçamento. A maior parte deve-se aos donativos externos para os projectos. A Conta Geral do Estado para 2003 estimou que 27% de todos os donativos externos não estavam registados (Hodges e Tibana 2004:37). A Revisão Conjunta em 2005 sugeriu que 48% das doações para investimento não foram registadas (Aide Memoire 2005:10). Não sabendo ao certo o que mais está sendo financiado, o governo não pode afectar os seus próprios recursos de forma adequada.
- (d) Múltiplos orçamentos: o MPF controla apenas o orçamento do estado, que é financiado pelas receitas fiscais do governo e pelo apoio directo dos doadores e IFIs. Isto cobre a maior parte das despesas correntes governamentais. As componentes do governo (os ministérios sectoriais e as províncias) apresentam as suas prioridades orçamentais ao MPF e recebem as suas dotações. Contudo, os ministérios sectoriais, as direcções nacionais dos ministérios sectoriais e as províncias recebem também fundos consideráveis (sobretudo de investimento) através da ajuda a projectos ou fundos comuns directamente dos doadores, particularmente nas áreas prioritárias do PARPA.
- (e) Supervisão parlamentar: o parlamento debate e aprova apenas os documentos que lhe são apresentados: o plano quinquenal do governo, o orçamento do estado, o plano anual económico e social e os relatórios de progresso sobre a implementação do plano anual. Ele não aprova o cenário fiscal de médio prazo, o PARPA, as estratégias sectoriais, ou os acordos entre o governo e os doadores. Todas as fraquezas mencionadas nos pontos (a)–(d) acima também limitam a possibilidade de obrigar o governo ou outros agentes da despesa pública a prestar contas: a maior parte da despesa não é submetida ao escrutínio parlamentar, e a forma como os fundos são utilizados é pouco clara.

B4.3 Durante a década do 1990, os ministérios sectoriais constituíam o foco da atenção dos doadores, tanto através dos projectos como do apoio sectorial. Considerando que o apoio dos doadores tem sido a fonte primária dos fundos para investimento, não é de surpreender que os ministérios sectoriais tenham se virado para os doadores em vez de recorrerem internamente aos processos normais governamentais de planeamento, orçamentação, monitorização e prestação de contas. O apoio financeiro e a assistência técnica estavam (e estão) concentrados nos ministérios prioritários – educação, saúde, agricultura e infra-estruturas. Os projectos foram e são implementados com fundos geridos directamente pelos doadores. À medida que o estabelecimento de fundos comuns e abordagens multi-sectoriais (SWAps) foram crescendo a partir de meados da década de 1990, eles fortaleceram a identidade dos ministérios favorecidos pela ajuda, e conduziram ao desenvolvimento de mecanismos separados de planeamento e financiamento em todo o governo. Associado com os SWAps estava o desenvolvimento de planos estratégicos pelos ministérios prioritários (agricultura, saúde e educação), junto com os doadores. Foram sugeridos quatro efeitos negativos (nos documentos e entrevistas):

- O desenvolvimento de “feudos” de poder e sistemas desconexos em todo o governo
- A ausência de limitações orçamentais rígidas ao nível sectorial
- A negligência relativa de outros sectores
- A tendência centralizadora dos programas sectoriais onde os recursos dos doadores estão concentrados nos ministérios (Fozzard 2002, Foster 2002, Hodges e Tibana 2004).

B4.4 Os ministérios sectoriais são relativamente fortes mas a sua coerência interna mantém-se fraca. O controle sobre os recursos é dividido pelos doadores entre diversas direcções nacionais e por isso existe pouco controle sobre a afectação das despesas mesmo dentro dos ministérios. As suas propostas para o orçamento do estado, sobretudo as relativas a custos de pessoal, são, em termos organizacionais, separadas das negociações que as suas unidades especializadas travam com os doadores sobre as despesas de desenvolvimento ou programáticas. Por isso as escolas são construídas mas os professores não são recrutados. O próprio orçamento do estado separa as despesas de investimento das despesas correntes dentro do mesmo programa, o que significa que as implicações actuais podem ser ignoradas quando o investimento é realizado.

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Efeitos Sistémicos No Processo Orçamental

#### ‘Ownership’

Em que medida o aumento nos recursos previsíveis e discricionários tem ajudado a aumentar o ‘ownership’ do processo orçamental e o compromisso para uma melhor afectação orçamental.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: **

B4.5 Usaremos o termo “ controle (‘ownership’) pelo governo” neste capítulo para indicar o empoderamento dos sistemas nacionais e especificamente do Ministério do Plano e Finanças no nível central do governo. No sentido literal, o governo é sem dúvida o dono do orçamento do estado. As mudanças associadas ao AOG estão provocando nos ministérios sectoriais um envolvimento mais forte com a política nacional. Mesmo sendo o PARPA baseado em prioridades sectoriais, ele constituiu um avanço na medida em que deu a todos os ministérios o mesmo ponto de referência para elaborarem os seus pedidos anuais de orçamento e contribuições para o PES, assim como deu ao MPF uma base para uma monitorização e avaliação em todos sectores.

B4.6 Tal como mostrou o Capítulo B3, os fundos do AOG têm contribuído com uma crescente mas não esmagadora proporção do orçamento do estado – com o máximo de 17% em 2004. Uma parte do aumento da sua participação em 2003 e 2004 deveu-se ao facto de alguns dos principais doadores (CE e DFID) terem aumentado o nível geral de ajuda e a proporção afectada ao AOG, e outra parte devido ao facto de outros doadores terem aderido ao clube e re-direccionado o seu financiamento. O Banco Mundial começou a providenciar créditos para a estratégia de redução da pobreza em associação com o AOGP. Junto com o aumento nas receitas internas (Capítulo B3), isto significa uma maior disponibilidade de fundos no governo para despesas discricionárias em prioridades nacionais – em comparação com os fundos vinculados a sectores e projectos.

B4.7 O maior volume do apoio orçamental assim como o diálogo e condições associados ao AOG têm incentivado ainda mais os ministérios sectoriais para processos estratégicos comuns. Além disso, como mostrou o Capítulo B2, há mais fundos sectoriais que são agora vinculados via Tesouro. O Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) conjunto dos doadores e do governo define metas que são partilhadas por todo o governo e em função das quais os ministérios têm de prestar contas no processo de Revisão Conjunta liderado pelo Ministério do Plano e Finanças. O planeamento e a revisão dos ministérios sectoriais chave está sendo incorporado no ciclo orçamental do estado. A influência dos doadores está sendo usada agora para reforçar o planeamento e a avaliação em todo o governo em vez de incidir apenas sobre as actividades individuais dos ministérios sectoriais. Embora as metas do QAD sejam baseadas nas propostas dos ministérios sectoriais, elas são harmonizadas com as metas de reforma que constituem a agenda do governo como um todo. O fracasso de qualquer ministério em atingir as metas representa uma ameaça para todos os ministérios de que os desembolsos dos doadores podem ser reduzidos.

B4.8 Algumas outras reformas técnicas associadas ao AOGP (e apresentadas como metas no QAD) deveriam reforçar a informação do MPF e portanto a sua capacidade em planificar e orçamentar:

- Estão sendo realizados estudos sobre as despesas fora do orçamento no sector da saúde (2005), e outros estão previstos para a educação (2006) e os restantes sectores (2007) como medida precursora para a seu registo no orçamento.
- Os parceiros do AOGP e o governo criaram um grupo de acção para integrar os donativos dentro do orçamento.
- O QAD prevê que o registo dos fundos fora do orçamento levará à introdução da orçamentação por programas no âmbito da reforma do sistema financeiro (SISTAFE). A Aide Memoire da Revisão Conjunta de 2004 previu que a orçamentação por programas seria introduzida em cinco dos principais sectores até 2006, mas sabemos que isto tem sido adiado.
- Já dentro do SISTAFE, um sistema financeiro informatizado, com o apoio técnico do FMI e fundos comuns de alguns dos principais doadores do AOG, está sendo expandido desde o Ministério das Finanças (e seus serviços provinciais) em 2004 para o Ministério da Educação em 2005 e depois para os outros ministérios. Isto obriga a que todas as contas em nome do governo sejam registadas e aprovadas pelo Tesouro, e facilita as transferências de pagamento do orçamento do estado.<sup>20</sup>
- Estão sendo desenvolvidos sistemas de planeamento e orçamentação descentralizados em sete das 11 províncias, com a assessoria do Fundo de Desenvolvimento de Capital das NU na direcção do plano e orçamento (DNPO), e o apoio de vários doadores do AOGP. O caso mais avançado, na Província de Nampula, tem demonstrado que os distritos podem desenvolver perfeitamente planos e orçamentos locais mesmo que eles controlem apenas uma pequena parte dos recursos que fluem para a sua área. Isto é conseguido através de: identificação conjunta das prioridades pelas administrações distritais e os serviços locais dos ministérios sectoriais juntamente com a população local; partilha de informação sobre os recursos disponíveis; e desenvolvimento de um plano orçado em conjunto. A DNPO e os doadores associados vêem isto como tendo um efeito demonstrativo de baixo para cima, e a Revisão Conjunta de 2005 recomendou a sua adopção como modelo (Aide Memoire 2005: 9).

---

<sup>20</sup> Entrevistas nos ministérios sectoriais e na Província de Nampula indicaram que os pagamentos de salários são agora feitos a tempo, quando anteriormente constituíam um sério problema, como por exemplo, os atrasos nos salários dos professores.

*Prestação de Contas*

Em que medida o maior uso dos sistemas e processos governamentais ajudou a melhorar a prestação de contas das despesas públicas			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: **

B4.9 Todas as fraquezas características do processo orçamental em Moçambique são também inibições relacionadas com a prestação democrática de contas. Acima de tudo está o facto de que grande parte da despesa pública se encontra fora do orçamento e portanto não está sujeita a um escrutínio parlamentar abrangente ou a procedimentos de auditorias nacionais. Embora alguns grandes projectos dos doadores estejam sujeitos à aprovação parlamentar, isto é feito numa base individual e não como parte da revisão das dotações orçamentais. Embora a maioria dos doadores venha a submeter os seus projectos a auditorias externas, esta auditoria é feita de acordo com os requisitos dos doadores e não segundo os requisitos do governo nacional e do parlamento. Existem também deficiências dentro dos sistemas nacionais que dificultam a prestação de contas. É difícil, senão impossível, para o público ou para o parlamento (Assembleia da República) detectar as conexões entre o que o governo planifica e aquilo que gasta ou o que realmente acontece às dotações orçamentais aprovadas.

B4.10 As condições para a prestação de contas parlamentar têm melhorado na medida em que o Orçamento do Estado tem aumentado a sua proporção em relação à despesa pública total, e que uma proporção maior dos donativos tem sido integrada no orçamento do estado. O processo de Revisão Conjunta/AOG permitiu também a introdução de um novo instrumento de prestação de contas, o QAD, que agora é apresentado à Assembleia como um anexo ao plano anual. Isto oferece uma base a partir da qual é possível conhecer e avaliar mais concretamente as metas e actividades planificadas tanto pelo governo como pelos doadores. Numa entrevista, a presidente da comissão do plano e orçamento da Assembleia disse que esta estava a pressionar o governo para integrar mais ajuda dentro do orçamento (ou pelo menos registá-la no orçamento) e a restringir o financiamento a projectos (ver também Gerster 2005:18). Ela argumentou que o papel de escrutínio da Assembleia estava seriamente prejudicado na medida em que só podia aprovar a porção da despesa pública que estava dentro do Orçamento do Estado.

B4.11 Um dos entrevistados referiu o fracasso em relação ao “papel de exigência” dos parlamentares, e particularmente do partido de oposição, para usar o seu acesso à informação para pressionar o governo. Pode também haver problemas de capacidade por parte dos parlamentares para exercerem os poderes de escrutínio que estão ao seu alcance (Hodges e Tibana 2004:39-45). As comissões especializadas não têm apoio técnico ou de pesquisa e têm poucos conhecimentos sobre os mecanismos que são solicitados a analisar e aprovar. Portanto, o debate parlamentar tem tendência a evitar questões estratégicas. Existe algum reconhecimento por parte dos doadores em relação à necessidade de um apoio mais forte à legislatura para contrabalançar o fortalecimento do executivo (Harding e Gerster 2004). Contudo, existem algumas reservas por parte da Assembleia em ser objecto de um programa de ajuda entre governos.

B4.12 Alguns comentadores, incluindo os próprios doadores, sugerem por vezes que a prestação de contas aos doadores tem-se desenvolvido à custa da prestação de contas interna (p. ex. Killick *et al* 2005, Hodges e Tibana 2004:43). Contudo, a ajuda a projectos fora do orçamento e os fundos comuns vinculados, pela sua natureza, têm sido geridos de forma muito mais autónoma entre os doadores e os ministérios sectoriais. O AOG e o processo de Revisão Conjunta (RC) são pelo menos abertos e transparentes, são precedidos de acordos públicos e têm criado instrumentos que são úteis também ao parlamento. As comissões parlamentares

têm sido convidadas a reunir com os grupos de trabalho da RC assim como a participar no desenvolvimento do futuro PARPA, mas elas são da opinião de que devem-se manter distantes do executivo, permitindo aos parlamentares participar apenas privadamente. Por último, embora o princípio da prestação de contas interna seja fundamental, pode-se sugerir que a prestação de contas aos doadores possa também ser caracterizada por uma orientação mais a favor dos pobres.

B4.13 O Tribunal Administrativo, embora também ciente do seu estatuto autónomo e resistente à intromissão dos doadores, tem participado mais activamente no processo da Revisão Conjunta. O Tribunal recebe apoio técnico dos serviços nacionais de auditoria da Suécia e de Portugal. Criado em 1997, ele investiga as queixas dos cidadãos contra os órgãos públicos, é o tribunal mais importante para taxas e direitos alfandegários, aprova os contratos governamentais, faz a auditoria das Contas do Estado e a auditoria das contas de mais de 800<sup>21</sup> órgãos públicos, tendo capacidade para processamento criminal. Em princípio, ele pode fazer a auditoria de todas as finanças no sector público, incluindo de fontes externas, mas na prática ele concentra-se nas contas internas, enquanto que as empresas privadas fazem a auditoria dos projectos financiados pelos doadores. Através do Grupo de Trabalho sobre a Reforma Legal e Judicial, os doadores levantaram a questão da necessidade de separar o papel do Tribunal como auditor/regulador do seu papel de “fechar” os contratos governamentais – mas a constituição revista em 2005 veio consolidar esta combinação de papéis. Os doadores tentaram envolver o Tribunal no “diálogo sobre a reforma” e sujeitá-lo aos indicadores do QAD relativamente ao número, tempo apropriado e qualidade das suas decisões. O Tribunal acabou por concordar com a aplicação dos indicadores do QAD em 2005.

B4.14 Para ser um instrumento útil de prestação de contas parlamentar, a auditoria das Contas do Estado precisa de ser entregue rapidamente. A lei agora obriga a que ela seja apresentada pelo governo à Assembleia até ao final de Maio, cinco meses após o fim do ano financeiro anterior. Na prática, a primeira auditoria para 2000 foi entregue apenas em 2002, para 2002 em meados de 2004, para 2003 em Outubro de 2004. A auditoria de 2004 foi entregue no tempo devido. A auditoria das Contas do Estado é um serviço de importância fundamental para o público e para o parlamento, mas também é importante para os doadores do AOG pois eles transferem os seus fundos para esta conta. Desta forma, pode-se considerar que o envolvimento dos doadores no processo orçamental central possa resultar em também benefícios para a prestação de contas interna.

#### *Durabilidade*

Em que medida o AOGP apoia o governo na internalização de tais melhorias (garantindo a sustentabilidade de todo o processo)			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: **	Confiança: **

B4.15 As mudanças no sistema de orçamentação e planeamento continuam sendo até agora modestas mas estão começando a ter um impacto em todo o sistema governamental. Há algumas mudanças práticas que estão sendo incorporadas. O formato do orçamento está começando a ser ajustado para promover uma estratégia governamental mais coordenada e directiva. Foram introduzidos novos classificadores funcionais no orçamento para permitir uma identificação mais clara das despesas relativas à redução da pobreza (Scanteam 2004:16). "As dotações de despesas de investimento devem diminuir com a duração do projecto, com vista a criar incentivos para concluir esses projectos dentro do tempo apropriado" (Harding e Gerster 2004). À medida que o sistema do SISTAFE para melhorar os pagamentos e a contabilidade

<sup>21</sup> Em 2004, foram auditados 437 órgãos com certificados de “sem objecção” e 8 receberam auditorias suplementares. Em 2005 serão realizadas 39 auditorias suplementares.

das finanças é introduzido, está tendo um efeito sobre as perspectivas futuras dentro do governo. Os ministérios (e os doadores) terão de registar as contas que permaneceram até agora fora do orçamento. Em Nampula, ouvimos que, aos níveis provincial e distrital, os salários pagos através do orçamento do estado estavam chegando mais atempadamente.

B4.16 Os funcionários com quem falámos nos ministérios da saúde, educação e agricultura puderam observar algumas mudanças na natureza do diálogo inter-ministerial. O processo anual de planeamento no qual o MPF (direcções do plano e orçamento, e das finanças) se reúne com cada ministério sectorial para preparar as propostas orçamentais e o calendário de pagamentos, está-se tornando mais sério. No ministério da saúde, disseram-nos o seguinte: “o MPF costumava apenas decidir quais os fundos que iam para cada província e distrito. Este ano eles escutaram-nos.” Na educação: “o alinhamento entre a DNPO e o plano do ministério sectorial está melhorando”. No MPF: “há uma mudança perceptível, os papeis estão se invertendo, os ministérios olham menos para os doadores e cada vez mais para o MPF.”

B4.17 Nas entrevistas, os funcionários dos ministérios sectoriais confirmaram o seu empenho em relação ao princípio do AOG, como forma de fortalecer e racionalizar os sistemas governamentais. Ao mesmo tempo, houve uma preocupação generalizada quanto à rapidez da transição de uma situação onde tinham algum controle dos fundos dos doadores afectados directamente ao sector ou a projectos para uma outra onde os fundos são canalizados através do Tesouro. Eles não estavam convencidos de que os seus próprios sectores viessem a ter prioridade no orçamento ou que os sub-sectores (p. ex. a compra de medicamentos) até agora protegidos pelos doadores pudessem reter os seus financiamentos. Acima de tudo, tinham dúvidas se o MPF teria capacidade para desembolsar um volume maior de fundos eficientemente e se os problemas de liquidez ao nível nacional provocariam atrasos e desvios. A maioria dos doadores, também, sentiu que era necessário proteger os sectores chave com apoio vinculado enquanto avançavam para a adopção de sistemas orçamentais nacionais.

#### *Desenvolvimento da capacidade institucional*

Em que medida o AOGP está a apoiar o desenvolvimento da capacidade institucional na GFP.			
Situação geral:	Nível: *	Tendência: =	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: *	Confiança: **

B4.18 Dentro do MPF, a direcção do plano e orçamento tinha ligações fracas com as direcções do tesouro e de contabilidade. Isto poderá ser agravado com a decisão do governo de colocá-las em ministérios separados. Parece não haver um sistema em vigor para a coordenação entre os gestores do MPF. Na verdade, a gestão, como um processo de conduzir os planos até à sua realização mobilizando recursos financeiros e humanos, parece ela própria ser praticamente inexistente. Muitos doadores e funcionários do governo entrevistados para este estudo indicaram o planeamento e gestão financeira, a gestão dos recursos humanos e o desenvolvimento da capacidade institucional como os constrangimentos chave que deviam ser abordados no âmbito dos programas existentes para reforma do sector público e da gestão financeira. (ver ¶B4.8).

B4.19 Os relatórios técnicos para a Revisão Semestral de Setembro de 2004 dos doadores e governo indicaram que, embora os ministérios chave estivessem agora planeando e coordenando mais de perto com o MPF, as ligações continuavam fracas contribuindo para os desembolsos tardios pelo MPF e falhas na apresentação de relatórios ou no controle das despesas. Nas entrevistas, tanto o MPF como os ministérios sectoriais, informaram que o seu relacionamento era difícil pelo facto de o MPF não ter pessoal que pudesse compreender as



prioridades sectoriais, enquanto que os ministérios sectoriais não tinham pessoal competente em termos financeiros.

B4.20 Isto é em parte um problema de “distância” entre a experiência do pessoal nos ministérios. No entanto, o problema relaciona-se também com a capacidade do governo para atrair e reter pessoal com qualidade. Menos de 3% de todos os funcionários ministeriais possuem grau universitário (USAID 2004), 8% no MPF (CESO 2004) e 4% no Ministério da Saúde (Pavignani e Hauck 2001), e o nível técnico é ainda menor nas províncias e distritos. A única excepção foi a direcção do plano e finanças do MPF onde 35% do pessoal possui um grau académico. Por outro lado, 80% de todo o pessoal governamental tem apenas a instrução primária ou menos (CIRES 2004). Fomos informados de que o MPF perdeu 25 dos cerca de 150 quadros técnicos em 2003. Alguns vão para o sector privado onde os níveis salariais para o pessoal técnico são cerca de 50% mais elevados (Banco Mundial 2003c: vi). Outros são atraídos para trabalhar em equipas de projectos financiados por doadores dentro de um ministério (por exemplo, no projecto do SISTAFE) onde podem esperar receber mais e em USD, enquanto mantêm o seu posto antigo para regresso no futuro. Isto ajuda a explicar a razão porque os funcionários do estado, incluindo no MPF, muitas vezes manifestam o seu compromisso com o AOG em princípio, enquanto que também acham que os projectos são melhores na prática. Fomos informados de que metade do salário dos funcionários públicos pode ir para o pagamento da renda de casa em Maputo. Está sendo elaborada uma proposta para uma reforma salarial abrangente, associando o salário ao desempenho, pela unidade da reforma do sector público (UTRESP).

B4.21 Na ausência de pessoal qualificado, os ministérios têm dependido bastante da assistência técnica. No caso do MPF, o desenvolvimento do SISTAFE, do futuro PARPA e dos sistemas de planeamento e orçamentação, todos eles são apoiados por assessores ou consultores técnicos estrangeiros. Os departamentos de planeamento e orçamentação dos ministérios sectoriais, que fazem ligação com o MPF em relação à elaboração do orçamento, do PES e dos indicadores do QAD, são também apoiados por assessores através de projectos financiados pelos doadores. O problema não está na origem estrangeira dos assessores, mas no facto de eles ficarem apenas durante a curta duração do projecto e não fazerem parte de um programa coerente para apoio e desenvolvimento do ministério. Existem também leis de trabalho rígidas limitando a contratação de estrangeiros por períodos de longa duração. Contudo, a Aide Memoire da Revisão Conjunta de 2005 aprovou o desenvolvimento de uma estratégia para desenvolver a capacidade da gestão financeira pública, e sabemos que os doadores estão a propor a criação de um fundo comum não vinculado para a assistência técnica coordenada assim como um programa mais a longo prazo de desenvolvimento do pessoal. Esta atenção explícita sobre o desenvolvimento de capacidade para a GFP no contexto do AOGP é apenas recente, razão pela qual avaliamos o seu efeito até agora como fraco.

### **Elos Principais de Causalidade**

B4.22 O AOG em parceria parece estar a funcionar através das ligações de causalidade colocadas como hipótese no ¶B4.1. O AOGP tem sido influente no planeamento e orçamentação, não apenas através do seu financiamento relativamente modesto, mas também através do impulso que deu para orientar o diálogo para os objectivos do orçamento nacional e das políticas partilhadas. O seu efeito mais importante é que ele está a começar a mudar o relacionamento e as formas de comunicação entre o governo central e os ministérios sectoriais, e entre estes últimos e os doadores. Estas mudanças criam condições também para uma maior prestação de contas. Contudo, isto parte de um nível baixo de integração orçamental e prestação de contas, assim como da continuação de níveis fracos de gestão e de capacidade de planeamento.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B4.23 Algumas outras formas de apoio programático e alívio da dívida colocaram o financiamento dos doadores e das IFIs directamente através do orçamento (Capítulo A3), mas anteriormente não existia o mesmo nível de engajamento coordenado com os sistemas governamentais centrais de planificação e orçamentação. Na verdade, este engajamento tornou os parceiros internacionais mais cientes do nível de fraqueza destes sistemas. A ajuda operando ao nível sectorial ou sub-sectorial, embora tenha fortalecido o financiamento de serviços específicos, passou por cima destes sistemas centrais. Crucial para o apoio orçamental tem sido o seu carácter participativo: o diálogo na Revisão Conjunta e nos grupos de trabalho, assim como o desenvolvimento de objectivos e metas de desempenho comuns entre os doadores e o governo. Algumas outras medidas associadas – o SISTAFE, o desenvolvimento de mecanismos orçamentais, a orçamentação descentralizada, o apoio ao Tribunal Administrativo – têm sido financiadas através de projectos ou fundos comuns mas foram complementares ao AOG e confirmadas por ele.

B4.24 Entre as pessoas entrevistadas (no governo e agências dos doadores), quase todas preferiram o AOG a outras modalidades de ajuda devido à sua contribuição para o empoderamento do governo e ao seu potencial (sob as condições do novo MdE) para a criação de um ambiente de previsibilidade e transparência para o planeamento e orçamentação ao nível nacional. As questões levantadas eram sobre o ritmo da mudança e a necessidade de manter outras modalidades de ajuda para fins específicos.



## B5. Efeitos do AOG em Parceria sobre as Políticas e Processos Relativos

*Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar os processos de política pública e as políticas?*

### Introdução

B5.1 Este capítulo analisa a questão se o AOGP tem contribuído ou não para melhorar os processos de política pública e as políticas. A cadeia de causalidade a ser explorada é se o diálogo sobre políticas orientado para as prioridades chave das políticas (ponto 2.4 do Mapa de Causalidade), junto com o desenvolvimento da capacidade institucional (2.5) e o apoio dos doadores através da harmonização e alinhamento (2.6), tem ou não encorajado e empoderado o governo para reforçar as políticas a favor dos pobres (3.3) e resultado em políticas sectoriais que são mais a favor dos pobres (4.4) e que dão mais apoio ao desenvolvimento do sector privado (4.2).

### Factos Relevantes: O Processo de Políticas

B5.2 O processo de políticas em Moçambique mantém algumas raízes no modelo pre-liberalização (ver Capítulo A2). Emergindo abrupta e tardiamente (1975) do colonialismo, o partido no governo na altura da independência, a FRELIMO, adoptou uma economia de gestão centralizada e uma estratégia de modernização através do planeamento e mobilização (Gustaffson e Disch 2001). Nacionalizou as empresas privadas e as grandes propriedades agrícolas, e procurou organizar e “consciencializar” a população maioritariamente rural. As alianças regionais e o antagonismo entre o governo e a força de oposição (RENAMO) foram confirmadas pela guerra civil que se seguiu. Embora muita coisa tenha mudado com a liberalização do país que teve início em meados da década de 1980, os antecedentes parecem continuar fortes através de: contínuo domínio da FRELIMO e de muitos dos seus antigos quadros partidários; alianças partidárias ao nível regional; interpenetração da FRELIMO com a administração governamental; e inactividade do sector privado e da sociedade civil. A constituição multi-partidária e as instituições da economia de mercado só começaram a ser formalizadas a partir de 1990.

B5.3 No seu recente estudo sobre a economia política do processo orçamental, Hodges e Tibana (2004) apontam as seguintes características da nova comunidade de políticas:

- Dois partidos altamente rivais que, apesar de tudo, têm fraca capacidade para o desenvolvimento de políticas, embora a FRELIMO possa recorrer aos seus membros entre os ministros e nos escalões mais altos da função pública para preparar as suas posições sobre políticas.
- Capacidade parlamentar fraca para examinar a legislação, escrutinar o executivo e questionar os funcionários do governo.
- Um executivo político coerente na sua lealdade partidária mas que procura evitar escolhas difíceis de estratégia sobre a afectação de recursos. Têm sido evitadas lutas internas potencialmente prejudiciais sobre o acesso aos fundos através do acesso directo aos fundos dos doadores ao nível sectorial.
- Ministérios sectoriais com um alto grau de autonomia devido ao seu acesso histórico a fundos doados para o sector ou a projectos dentro dele.

- Uma sociedade civil que é “essencialmente um fenómeno urbano, constituída por organizações com um reduzido número de membros entre os trabalhadores formais, profissionais e empresários, mais os órgãos de comunicação social privados, os quais atingem apenas uma pequena porção da população urbana. Exceptuam-se as confissões religiosas e as autoridades tradicionais, que têm uma base social muito mais ampla, mas que normalmente não se preocupam com questões como a política e o desempenho orçamentais” (Hodges e Tibana 2004: 66).
- Os doadores são actores chave no orçamento e portanto no processo de políticas.

B5.4 Em resultado do domínio dos ministérios sectoriais chave e da concentração da capacidade técnica fornecida pelos doadores, a política nacional tem sido fortemente influenciada pelo diálogo entre os doadores e o governo ao nível sectorial. O PARPA 2001–2005 foi elaborado com base nas propostas dos ministérios e não foi debatido largamente por todo o governo (Gustaffson e Disch 2001). O plano económico e social (PES) e o orçamento do estado têm sido preparados anualmente pelo MPF com base nas contribuições ministeriais e respectivas actualizações. Em princípio, este processo depende do diálogo informado entre o MPF e os ministérios. Na prática, como nos foi repetido nas entrevistas quer pelos doadores quer pelo governo, a ambos os lados tem lhes faltado experiência e compreensão mútuas que lhes permitissem negociar, e as prioridades dos ministérios sectoriais tem sido normalmente seguidas. O MPF não foi equipado para contestar as suas prioridades ou avaliações de custo; e, como disse um funcionário de um ministério sectorial, “não temos informação suficiente sobre as necessidades ou custos para fazer mais do que pedir incrementos”.

B5.5 Hodges e Tibana (2004: 77) sugerem que isto não é apenas uma questão de capacidade técnica mas de conveniência política e administrativa. Os ministros (e dirigentes) têm preferido evitar “debates difíceis sobre a afectação de recursos ao nível do Conselho de Ministros e do Conselho Económico”, e o acesso ao financiamento dos doadores ao nível sectorial tem lhes permitido fazer isso. Sem tectos orçamentais rígidos e com uma orçamentação de tipo incremental, a formulação do orçamento só pode ser orientada pelos objectivos das políticas e prioridades multi-sectoriais a uma escala muito reduzida. Na medida em que a maioria da ajuda em Moçambique continua sendo na forma de projectos e fundos comuns, a autoridade do MPF em relação aos ministérios sectoriais e ao processo de políticas como um todo é limitada (Capítulo B4).

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Influência No Processo de Reforma

*‘Ownership’ e eficácia*

Em que medida o AOGP (tendo em conta a demora das suas operações) tem ajudado (está ajudando) a estabelecer/manter um processo de reforma abrangente, coerente e eficaz em prol dos pobres, liderado pelo governo...			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B5.6 Os instrumentos através dos quais o AOGP tem contribuído são os grupos de trabalho e o processo anual de revisão conjunta através do qual os doadores com o governo mantêm o diálogo, chegam a acordo sobre os objectivos e as metas, e avaliam o desempenho. As anteriores Revisões Conjuntas dos Doadores até 2003 (i) envolviam o governo como participantes mas eram lideradas pelos doadores, e (ii) focavam uma gama de temas que era reduzida, embora apenas em comparação com o que estava para vir. Elas avaliavam o progresso do ano anterior sobre a redução da pobreza, crescimento económico e a gestão

macro-económica, e definiam um programa de reformas para o ano seguinte, em áreas que haviam sido identificadas desde o início em 1998 e 1999. As reformas eram sobre o funcionamento interno do governo e a gestão pública: planeamento e orçamentação, mobilização de recursos, gestão e auditoria financeiras, processo de aquisições, gestão da dívida e reforma do sector público. Estas revisões iniciais abordavam preocupações essencialmente na perspectiva dos doadores, p. ex., os doadores propuseram uma avaliação das normas internacionais de contabilidade junto dos quatro bancos principais: “Os doadores estão satisfeitos com o facto de Moçambique ter aceite esta recomendação, e aguardam ansiosamente a implementação de um plano de acção... com o Banco Mundial e o FMI.”

B5.7 Estas áreas principais de reforma mantiveram-se, mas desde 2003 a agenda é mais ampla e as revisões conjuntas são feitas em nome do governo e dos doadores. A Revisão Conjunta (RC) de 2003 registou o apelo do governo para uma maior “coerência, transparência e previsibilidade” entre o governo e os doadores, e propôs “alargar o diálogo com o GdM para além do conjunto de questões actualmente especificadas” e promover a prestação de contas interna. Os grupos de trabalho com os doadores e o governo foram criados para desenvolver o Quadro de Avaliação do Desempenho e redigir um novo MdE. Os ministérios sectoriais passaram a estar activamente envolvidos ao assegurar que os indicadores do QAD reflectiam os seus interesses, e o documento preliminar do QAD foi ao Conselho de Ministros para aprovação. A partir de 2004, a agenda da RC foi alargada para incluir as reformas dentro dos sectores de actividade do governo. Isto não acrescenta novas necessidades de reforma em relação às já existentes na agenda dos ministérios sectoriais mas obriga-os a fazer análises inter-sectoriais mais amplas. As vantagens identificadas pelos membros do governo e doadores entrevistados foram as seguintes:

- Expor o progresso dos sectores a uma análise comparativa e a uma aprendizagem mútua
- Aumentar a pressão para mudanças nos sectores ao avaliá-los segundo os índices gerais do QAD
- Concentrar a atenção do governo nas grandes questões de política
- Coordenar a abordagem e a influência dos doadores
- Reforçar a posição do eleitorado preocupado com as reformas dentro do governo.

B5.8 Os grupos de trabalho permanentes de doadores e governo assim como a RC bianual (Abril-Maio e Agosto-Setembro) cobrem agora praticamente todos os aspectos da política do governo e dos doadores que podem ser relevantes para a estratégia de redução da pobreza:

- Questões de pobreza e crescimento, com grupos de trabalho sobre crescimento macro-económico e estabilidade, e sobre análises de pobreza e sistemas de monitorização.
- Gestão financeira pública, com grupos de trabalho sobre análises orçamentais, reforma fiscal, reforma do processo de aquisições, sistemas financeiros e auditoria.
- Governança, com grupos de trabalho sobre reforma do sector público, descentralização e governação local, e sobre a reforma legal e judicial.
- Desenvolvimento do sector privado, com grupos de trabalho sobre o sector financeiro, sector privado, desenvolvimento agrícola e rural, serviços de infra-estruturas, estradas e energia.
- Prestação de serviços, com grupos de trabalho sobre HIV/SIDA, saúde, educação, água e saneamento.

- Implementação do MdE e eficácia da ajuda, com grupos de trabalho sobre normas para prestação de contas e sobre a avaliação do desempenho dos parceiros do apoio programático.
- Grupos de trabalho sobre temas transversais como género, meio ambiente e HIV/SIDA.

B5.9 Nós argumentámos que isto traz pesados encargos para a capacidade do governo (Capítulo B1) mas, por outro lado, vem reforçar o controle ('ownership') pelo governo em vários sentidos:

- A presidência da comissão coordenadora do QAD foi assumida pelo governo.
- São usados instrumentos governamentais como base para a avaliação do PARPA, do plano económico e social, do QAD e das revisões sectoriais.
- As revisões sectoriais estão alinhadas entre si e com o ciclo orçamental.
- Desenvolve-se uma estratégia comum para todo o governo
- O governo procura agora aumentar a sua própria coerência no processo de negociação ao realizar encontros inter-ministeriais antes das reuniões com os doadores.

#### Participação

.. .no qual, um leque apropriado de detentores de interesse está envolvido na formulação e revisão de políticas...			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: **

B5.10 Qualquer envolvimento directo na formulação e revisão de políticas seria através dos grupos de trabalho e do processo de RC. Estes estavam inicialmente restritos aos doadores do AOGP e dirigentes do MPF e do Banco Central, e particularmente aos economistas. Como foi referido no Capítulo B1, a participação dos doadores aumentou rapidamente para incluir não apenas o número cada vez maior de contribuintes do AOGP mas também os observadores que estavam envolvidos apenas no apoio sectorial ou a projectos. A partir de 2003, a participação do governo aumentou para incluir representantes de todos os sectores abrangidos pela Revisão Conjunta (parágrafo B5.8) e começou a envolver um grupo maior de profissões para além dos economistas (embora estes continuem na liderança). Ao mesmo tempo isto passou a ser uma Revisão Conjunta e não uma Revisão Conjunta dos Doadores, e o governo assumiu um papel mais equilibrado ('de igual') senão de liderança, embora limitado pela sua capacidade em pessoal (Capítulo B1). A revisão de 2005 propôs que as revisões futuras deviam também envolver representantes dos governos provinciais e distritais.

B5.11 O envolvimento não oficial é restrito. Os líderes políticos participam apenas nos estágios finais das RCs quando os novos Aide Memoires são assinados. O parlamento tem resistido o envolvimento directo no diálogo por não ser apropriado para o seu estatuto (ver Capítulo B4). O último desenvolvimento mais significativo foi a criação do Observatório da Pobreza – um fórum do governo, doadores, parlamento e organizações da sociedade civil – criado em 2003 para monitorar e discutir o PARPA. Em 2004, este fórum convocou uma reunião após a Revisão Conjunta para receber e discutir o relatório elaborado pelo governo. Em 2005, reuniu-se antes da Revisão Conjunta e participou nalguns grupos de trabalho.

B5.12 Há motivos para cepticismo em relação a este Observatório: ele é gerido pelo governo, reúne-se irregularmente e, de acordo com entrevistas feitas a alguns participantes, contribuiu

muito pouco para as discussões da RC (ver também Christian Aid e Trócaire 2005: 14). No entanto, ele tem potencial para se tornar mais importante. Em 2004 foi criado um Grupo de 20 organizações para coordenar e reforçar a influência da sociedade civil no Observatório da Pobreza. Este grupo preparou também o seu próprio Relatório da Pobreza (Grupo dos 20 2004). Os seus membros incluem o fórum da mulher, dois sindicatos, quatro organizações religiosas, grupos empresariais, o fórum da terra, uma rede sobre HIV/SIDA e outros. Segundo Hodges e Tibana (2004:87): "...Existe aqui potencial para o desenvolvimento de um importante *lobby* que podia influenciar a política governamental."

B5.13 Mais cepticamente, podia-se perguntar: Quem define realmente a política – o governo ou os doadores? Até que ponto são distintos os seus processos de políticas? Um doador perguntou "o que significa realmente o controle (*ownership*) pelo governo num país pobre, dependente de ajuda e com fraca capacidade". Como foi referido no Capítulo B2, há o risco de os doadores se tornarem tão organizados que passam a ser demasiado importunos (Fozzard 2002, Nilsson 2004). Alguns doadores sugeriram na entrevista que os economistas dos doadores deviam trabalhar com o governo sobre a formulação do orçamento entre Maio e Setembro. Será isto apoio ou intromissão?

#### Aprendizagem

.. .no qual, os processos de política encorajam tanto o governo como os Pls a aprender com a experiência e a adaptar as políticas às condições do país.			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: ***	Eficiência: ***	Confiança: **

B5.14 Há várias formas que já têm sido descritas pelas quais se pode comprovar que este foi um processo de aprendizagem bem sucedido:

- A evolução e a adaptação do desenho do AOGP.
- A harmonização e o alinhamento crescentes entre os doadores e o governo
- O crescente mas ainda relativamente fraco envolvimento dos ministérios sectoriais no planeamento e orçamentação.
- A fraca mas crescente capacidade do parlamento (ou pelo menos dos seus instrumentos) para obrigar o governo a prestar contas.
- O envolvimento crescente de aspectos mais amplos do governo e da sociedade civil no processo de Revisão Conjunta.
- A adaptação pelo governo da Estrutura da Revisão Conjunta para o desenvolvimento do PARPA.
- A decisão do governo de coordenar a estratégia com os ministérios antes das Revisões futuras.
- O interesse do governo na revisão do MdE e do QAD como resposta às incertezas dos desembolsos.
- A introdução no processo de Revisão Conjunta de fontes independentes de aprendizagem: p. ex. a Avaliação da Aprendizagem realizada em 2004 e a avaliação do desempenho dos parceiros internacionais em 2005.



## Influência No Conteúdo Das Políticas

### *Sectores público e privado*

... no qual, as políticas abordam as principais falhas no mercado, o ambiente regulador e o equilíbrio apropriado entre os sectores público e privado.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: =	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: *	Confiança: **

B5.15 Em Moçambique existem muitas evidências de que o mercado falha em vários aspectos tais como: os elevados custos de transação da produção e comércio devido ao fraco desenvolvimento das infra-estruturas; a falta de acesso aos mercados; redes de informação fracas; mercados de seguros insuficientes; falta de mecanismos de fiscalização de contratos, etc. As condições para negócios em Moçambique são geralmente piores do que a média regional: dificuldade em obter licenças para o registo de empresas; leis de trabalho; procedimentos para garantir os direitos de propriedade; e ausência de cobertura do sector privado de solvência. (Banco Mundial, 2004a). No Relatório de Competitividade em África (Fórum Económico Mundial 2004), Moçambique ficou em 20º lugar numa lista de 25 países.

B5.16 Moçambique realizou um grande programa de privatização na década de 1990, abandonando 840 empresas públicas entre 1989 e 1997, tendo 90% delas sido compradas por empresas e indivíduos moçambicanos (UNECA 2003). Isto deveria ter melhorado o ambiente do sector privado, tanto pelo aumento da produtividade das próprias empresas, como por ser um sinal para os investidores potenciais de que o governo estava empenhado em reformas de mercado. O foco principal da reforma actual é reduzir os custos da actividade empresarial e melhorar a concorrência da produção local (Banco Mundial 2004a). Pelo lado do governo isto tem implicado o esclarecimento dos direitos de propriedade (por exemplo, título da terra no sector agrícola, e fiscalização de contratos no sector empresarial), tornando o ambiente regulador mais favorável aos negócios, criando sistemas de resolução de disputas formais e informais, e facilitando o acesso a créditos. Alguns doadores bilaterais – p. ex. USAID, GTZ e Suécia – têm sido particularmente activos nestas áreas embora só recentemente de uma forma coordenada.

B5.17 O PARPA tem sido um veículo eficaz na mobilização geral da ajuda, conduzindo a uma expansão em grande escala dos serviços sociais, particularmente na saúde e educação, com os impactes correspondentes na redução da pobreza. No entanto, a grande concentração nos sectores sociais tem provocado uma atenção inadequada à criação de ambientes favoráveis nos quais os pobres possam reduzir a sua própria pobreza através de empregos geradores de rendimentos. O QAD tem 24 dos 49 itens classificados como “Criação de um ambiente favorável para a actividade do sector privado”. Eles incluem acções relacionadas com as leis do trabalho, o código comercial, melhor regulamentação dos bancos e medidas contra a corrupção. Mas muitos dos restantes itens dizem respeito à reforma da gestão financeira pública e outras acções que se relacionam apenas indirectamente com o sector privado. Contudo, o AOGP em Moçambique está cada vez mais orientado para abordar as questões difíceis que irão afectar a criação de empregos no sectores produtivos. Ele tem potencial para contribuir para o crescimento a longo prazo, para a redução da pobreza, e para melhorar os indicadores sociais com mais vigor do que a ajuda a projectos, pois ele é acompanhado por um compromisso em apoiar o GdM por um período de tempo mais longo, o que é essencial para o desenvolvimento de instituições de apoio ao mercado.

B5.18 No âmbito do processo da RC, foi criado em 2003 um grupo temático sobre o desenvolvimento do sector privado, com vários grupos de trabalho que se reúnem ao longo do ano (ver ¶B5.8). As dificuldades no mercado enumeradas pelo Grupo do Sector Privado do G17 incluem: multas e inspecções, a impossibilidade de vender a terra, reembolsos do IVA,

regulamentos sobre aquisições, despachos alfandegários para importações e exportações, electricidade (custo elevado e interrupções no abastecimento), lei das telecomunicações, agências reguladoras, incapacidade da segurança social, retenção de acções governamentais nas empresas privatizadas, monopólios governamentais e atrasos nos pagamentos do governo aos fornecedores. Contudo, como foi referido pelos entrevistados e é evidente a partir das Aide Memoires da RC, esta é uma área com um progresso relativamente fraco. Esta área de reforma é complicada pelo facto de envolver tanta coisa - não existe uma única agência governamental responsável pelas reformas que afectam o ambiente de negócios, o que torna o diálogo de políticas mais difícil.

B5.19 Uma das principais áreas de atenção dos doadores da RC, desde a crise bancária de 2000-2001, tem sido a reforma do sector financeiro: fortalecer a supervisão bancária, encorajar o governo a abandonar os títulos de participação nos bancos, propor revisões das práticas bancárias em função dos padrões internacionais, uma auditoria forense do Banco Austral, e elaborar uma proposta de lei sobre a falência. O progresso em todas as frentes foi lento, e na RC de 2005, o governo estava ainda em processo de retirada dos bancos, a auditoria forense não tinha começado e a lei sobre falência não tinha sido apresentada ao parlamento.

B5.20 O segundo tema principal da RC na esfera do desenvolvimento do sector privado tem sido a questão do ambiente de negócios: reduzir o tempo e o custo do registo de empresas, tornar o regime de inspecção menos oneroso e discricionário, acelerar os despachos alfandegários, rever a lei do trabalho e desenvolver um código comercial. A RC de 2005 classificou o progresso em 2004 como “ambivalente mas melhorando” embora o ambiente de negócios continuasse fraco. Os novos regulamentos para registo e as normas de inspecção estavam em vigor, e a lei do trabalho e o código comercial estava em preparação.

B5.21 O sector agrícola beneficiou de uma importante reforma no âmbito do primeiro SWAp de Moçambique (conhecido como PROAGRI), antes do AOGP. Isto foi essencialmente uma reforma institucional do Ministério da Agricultura, com base na redefinição do papel do estado para torná-lo mais apropriado a uma economia de mercado: promover e regulamentar os produtores em vez de actuar directamente ele próprio como produtor. Pelo que sabemos, não houve em Moçambique nenhuma outra revisão equivalente feita pelo governo ou pelos doadores sobre o equilíbrio apropriado entre os sectores público e privado. O AOGP e o processo de RC não podem afirmar que foram eles que iniciaram ou influenciaram decisivamente as reformas no sector agrícola. Pelo contrário, a RC tem monitorado o progresso alcançado na prestação de serviços, na concessão de títulos da terra e no acesso a mercados e créditos, e tem também pressionado para melhorias na gestão de projectos e execução orçamental assim como para o desenvolvimento da nova estratégia sectorial.

#### *Políticas sectoriais*

.. no qual, políticas sectoriais apropriadas complementam as despesas públicas			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: =	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência:***	Confiança: **

B5.22 A influência do AOGP nas despesas públicas foi abordada no Capítulo B3. As políticas e reformas ao nível sectorial não foram inicialmente cobertas pelo processo de RC, embora o acordo de 2000 e o MdE de 2004 fossem sobre o “apoio programático” que, desde o início, foi considerado como abrangendo tanto o apoio sectorial como o apoio orçamental geral. Contudo, como já referimos, os ministérios sectoriais ficaram muito mais envolvidos quando em 2003 foi decidido elaborar o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) como base a partir da qual os doadores iriam determinar os seus compromissos de financiamento para o AOGP. Eles estavam interessados por aderir aos grupos de trabalho que definiam os indicadores e

que agora avaliam o progresso, pelo menos em parte por saberem que o financiamento dos doadores iria provavelmente ser transferido do sector para o AOG (Hodges e Tibana 2004: 62). Os ministérios sectoriais encaram o AOGP como uma séria ameaça potencial para os seus próprios canais seguros de financiamento.

B5.23 Os ministérios sectoriais (Saúde, Educação, Água e Saneamento, Estradas, Agricultura e Justiça) começaram a participar no processo de RC com os seus próprios grupos de trabalho envolvendo doadores e governo. O capítulo B4 mostrou como os calendários de revisão e de planeamento dos próprios sectores – começando com a Educação em 2005 – estão sendo ajustados para coincidir com a RC e o ciclo orçamental nacional. Os grupos de trabalho sobre género, HIV/SIDA e meio ambiente foram criados para a Revisão Conjunta de 2005.

B5.24 Os sectores de saúde e educação já tinham organizado fundos comuns e um grupo de doadores com quem estavam habituados a definir as prioridades estratégicas e de despesa. Para eles, a participação nos grupos de trabalho do AOGP e a RC não significa necessariamente o desenvolvimento de novas políticas sectoriais e propostas de reforma; os doadores ao nível sectorial são quase todos membros do G17. O que o AOGP veio acrescentar é uma pressão mais aberta e colectiva para atingir as metas dos serviços e realizar as reformas prometidas.

B5.25 Os relatórios dos grupos de trabalho e da Revisão Conjunta adoptaram o seguinte padrão em relação a estes dois sectores: primeiro, uma informação sobre o desempenho dos serviços em função das metas do QAD; segundo, um comentário sobre as reformas sectoriais. A saúde tem recebido geralmente melhores classificações quanto ao desempenho dos serviços. A educação é acusada de fraca gestão financeira e de recursos humanos, fraca execução orçamental e atrasos na conclusão do seu novo plano sectorial. As influências que podem ser atribuídas ao AOGP são:

- A proposta do ministério da educação para usar os indicadores do QAD também no novo PARPA e como indicadores de desempenho na sua própria estratégia sectorial.
- A determinação do ministério da saúde em incluir uma quantidade maior do seu financiamento dentro do orçamento geral, em realizar uma formação em gestão financeira a todos os níveis, e em conseguir um diálogo melhor com o MPF no processo de planeamento (Revisão Semestral Conjunta dos Doadores, 2004).

B5.26 Paradoxalmente, a esfera na qual se pode encontrar uma maior influência da política do AOGP é aquela que foi criticada nas últimas RCs pelo seu lento progresso: o sector legal e judicial. Estas são áreas que receberam pouca atenção dos doadores no passado, e a que receberam tem sido mal coordenada (Banco Mundial 2004c:65). O apoio tem vindo principalmente da Dinamarca, mas também do PNUD, EUA, Suécia, França e Portugal (estes últimos três em relação ao Tribunal Administrativo). O quadro do AOGP (o G17, os grupos de trabalho, a RC e o QAD) têm portanto conseguido constituir uma base para coordenação e pressão. O relatório cooperação dinamarquesa dos direitos humanos de 2004 informou que “Durante a recente revisão conjunta do Apoio Orçamental Geral o sector da justiça foi examinado em detalhe o que reflecte o descontentamento geral do público em relação aos serviços do sector”.

B5.27 O sector legal e judicial tem sido considerado nas últimas revisões conjuntas como estando a prestar maus serviços e a atrasar as reformas. O processo do AOGP tem exercido provavelmente uma grande influência no sentido de obter um compromisso para o desenvolvimento de uma estratégia para o sector, um estudo da corrupção e a aprovação de uma lei anti-corrupção. Ele também ofereceu um base através dos indicadores do QAD a partir

da qual é possível avaliar o progresso. Um Conselho Coordenador para a Legalidade e a Justiça foi criado com o financiamento dos doadores para servir de base para a coordenação dentro do sector e o diálogo com o MPF e os doadores. O Tribunal Administrativo tem sido um alvo particular da reforma (ver Capítulo B4).

### **Elos Principais de Causalidade**

B5.28 O AOGP está a operar através das cadeias de causalidade apontadas como hipótese no ¶B5.1. Ele provocou um diálogo sobre políticas que está mais orientado para as prioridades das políticas, é mais multi-sectorial e mais inclusivo dos detentores de interesse em relação ao que existia anteriormente. O governo tem maior participação e até mesmo controle. Este diálogo não veio substituir o diálogo ao nível sectorial mas tem reforçado as políticas a favor dos pobres ao sujeitá-las a um escrutínio mais amplo, especialmente através da Revisão Conjunta e do QAD. Como indicámos, onde (p. ex. no sector da justiça) não havia antes coordenação entre doadores e governo nem pressão para mudanças, ele veio instigar isso; o Capítulo C1 mostra uma influência semelhante na esfera do HIV/SIDA. Ele tem tido menos sucesso em promover políticas que abordem as falhas de mercado nos sectores produtivos. Existe o perigo, que está sendo analisado, de que a grande concentração do sector público nos sectores sociais desencoraje o papel do sector privado no desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B5.29 A ajuda a projectos e a assistência técnica têm dado algumas contribuições (por exemplo, o apoio dinamarquês para a coordenação do sector legal e judicial). As políticas aprovadas pelo governo e pelos doadores ao nível sectorial têm sido frequentemente o foco do apoio prestado pelo aparelho do AOGP. Contudo, o aparelho do AOGP foi ele próprio indispensável ao fornecer uma estrutura e pressão para estas outras formas de ajuda puderem ter sucesso. A vantagem estava no diálogo e nas condições que o rodeavam. O financiamento do AOGP foi importante como uma condição para o diálogo/condicionalidade. A credibilidade pode depender da existência de uma mudança perceptível e progressiva a favor do AOG.



## B6. Efeitos do AOG em Parceria sobre o Desempenho Macro-económico

*Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o desempenho macro-económico?*

### Introdução

B6.1 Este capítulo analisa os relacionamentos desde o Nível 2 (efeitos imediatos) até ao Nível 4 (efeitos) do quadro de avaliação. O capítulo aborda duas hipóteses de **elos de causalidade**, nomeadamente:

- Se o maior volume de recursos externos para o orçamento do GdM (2.1. no mapa de causalidade) e o aumento da proporção dos fundos integrados ao orçamento nacional (2.2) junto com o aumento na previsibilidade dos fundos externos integrados ao orçamento nacional (2.3), resultaram ou não num melhoramento da disciplina fiscal (3.4) e deste modo, num ambiente macro-económico favorável, conduzindo ao investimento e crescimento (4.1 e 4.6);
- Se o diálogo sobre políticas e a condicionalidade orientado para as questões chave de política e despesa públicas (2.4), o foco idêntico na assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional (2.5) e os parceiros internacionais caminhando para um alinhamento e harmonização em volta dos objectivos e sistemas nacionais (2.6) conduzem ou não a um melhoramento da disciplina fiscal (3.4) e deste modo, a um ambiente macro-económico favorável ao investimento e crescimento (4.1 e 4.6).

### Factos Relevantes: Desempenho Macro-económico<sup>22</sup>

B6.2 O crescimento rápido e sustentável do PIB é uma condição necessária mas não suficiente para a redução da pobreza. O crescimento do PIB em Moçambique tem sido bastante favorável desde meados da década de 1990, com uma média de 8% ao ano. Este crescimento tem sido influenciado principalmente por um número reduzido de “mega-projectos” (que requerem muito investimento e importações assim como recursos naturais, beneficiam de isenções fiscais e criam relativamente poucos empregos), pelo investimento dos países vizinhos, pelos altos níveis de fluxos de ajuda dos doadores e pelo crescimento nos sectores agrícola e de serviços.

B6.3 O crescimento em Moçambique partiu de um nível muito baixo tendo sido relativamente fácil atingir no início rápidas taxas de crescimento económico. Moçambique recuperava de um longo período de declínio económico causado por uma guerra civil prolongada e um sistema de planeamento centralizado. Assim que a recuperação for alcançada e o crescimento ultrapassar os níveis anteriores do PIB per capita, o desenvolvimento torna-se normalmente muito mais difícil de sustentar e depende bastante da habilidade do governo em levar a cabo reformas mais fortes de ‘segunda geração’. O Memorando Económico Nacional do Banco Mundial (Banco Mundial 2005b: xxiv) sugere que a experiência de crescimento de Moçambique pode não ser sustentável, dado que: o país enfrenta riscos meteorológicos e outros; os picos de crescimento raramente se prolongam mais do que alguns anos; as iniciativas agrícolas estão agora esgotadas e o sector está a crescer a um ritmo inferior ao que existia antes; a maior parte das reformas “fáceis” de promoção do crescimento já foram feitas. Isto deixa para o fim as

<sup>22</sup> Os dados relativos ao desempenho macro-económico estão na Tabela B6.1.

reformas institucionais mais difíceis como a reforma judicial, e a ajuda passará a ter uma percentagem menor no PIB.

B6.4 Argumentámos no Capítulo B3 que o AOGP constitui um *input* financeiro adicional em relação ao Orçamento do Estado visto que a sua contribuição para o orçamento aumentou aproximadamente de USD 600 milhões em 2000 para USD 750 milhões em 2004. Por outro lado, argumentámos que, devido ao facto de muitos doadores terem financiado o AOGP em substituição de outras modalidades de ajuda ao nível da economia nacional, o AOGP é um substituto para outros fluxos de ajuda e não um *input* adicional (parágrafo B3.4). Existem muitos factores afectando as taxas de crescimento do PIB, que estão fora do controle do GdM. É bastante difícil analisar os efeitos da ajuda na gestão macro-económica e no crescimento. Identificar o impacto de uma componente dos fluxos da ajuda (AOGP) é ainda mais difícil. Ao nível da economia, mesmo que fosse o caso de os fundos do AOGP serem adicionais, seria problemático conduzir análises rigorosas do impacto dos fundos do AOGP especificamente sobre os indicadores monetários. Há vários factores que tornam isto difícil:

- Durante o período em que o AOGP foi fornecido aconteceu um grande desastre natural ao nível nacional no ano 2000, que provocou um aumento brusco dos fluxos de ajuda e da correspondente despesa pública;
- O crescimento económico reduziu para 1.6% do PIB e a inflação cresceu para 22% em 2001;
- E em 2001/2002 a economia foi afectada por uma crise bancária e por cheias nas províncias centrais do país.
- A análise neste capítulo é ainda mais dificultada pela falta de dados. Como referimos no Capítulo B3, a informação sobre as fontes de financiamento e a ligação entre as dotações previstas e as despesas reais dentro do Orçamento do Estado é fraca.

B6.5 A política monetária em Moçambique tem estado historicamente dependente de várias agendas políticas do Banco Central de Moçambique (BCM), do Ministério das Finanças e dos IFI. Esta tinha pouco a ver explicitamente com os objectivos da pobreza até à adopção do PRGF. Os doadores do AOGP alinharam-se ao PRGF do FMI, embora a influência e a causalidade deste relacionamento estejam sendo redefinidas. A política monetária dos países apoiados pelo FMI é em quase todo o lado restritiva e anti-inflacionária, reflectindo a opinião geral dos IFI de que um ambiente macro-económico estável constitui um pré-requisito para o crescimento e redução da pobreza. Em Moçambique, a taxa de inflação atingiu uma média de 47% entre 1988-1996. Baixou para um único dígito a partir de 1997-99, crescendo de novo para 32.5% em 2001 (inflação no final do ano), em parte devido às cheias (faltas e níveis anormalmente elevados de fluxos de ajuda) e ao custo de lidar com a crise bancária. A inflação tem desde então estado controlada. Esteve abaixo da meta do FMI de 11% para 2004, mas à custa de taxas nominais de juro elevadas (mais de 35% no final de 2002), com implicações negativas no crescimento do sector privado. As maiores despesas no pagamento de juros sobre os empréstimos domésticos têm aumentado o défice orçamental do GdM. Os níveis elevados de assistência externa não parecem ter provocado uma apreciação real sustentada do Metical nem outros sintomas provocados pela ajuda, tais como a 'Dutch Disease'.<sup>23</sup>

B6.6 A política fiscal é mais homogénea e existe mais espaço para um diálogo com os doadores do AOGP, mas continua limitada pelos acordos do FMI. O défice fiscal antes dos donativos em Moçambique, tal como na maioria dos países dependentes de ajuda, mantém-se elevado, com uma média de 12% do PIB entre 1997-99 e na ordem dos 16% entre 2000-04 (ver Tabela B6.1). A percentagem da despesa corrente no PIB foi bastante elevada logo após a

---

<sup>23</sup> A verdadeira taxa cambial sofreu uma ligeira depreciação desde a década de 1990. Mesmo que os pagamentos da ajuda tenham aumentado para 12-19% do PIB, isto não causou uma apreciação significativa da moeda. i.e. não há evidência da 'Dutch Disease' provocada pela ajuda.

guerra civil, mas depois diminuiu no final da década de 1990. Desde 2000, devido aos elevados níveis do financiamento externo e a empréstimos domésticos, cresceu mais rápido que o rendimento nacional. A disciplina fiscal piorou no período de 2001-02, mas desde então tem vindo a cumprir as metas definidas.

B6.7 O nível da despesa pública é mais elevado do que seria sem a ajuda, dado que a ajuda financia metade do orçamento e mais de metade de toda a despesa pública. O défice fiscal é sustentável desde que os fluxos da ajuda não diminuam e o GdM controle o aumento da despesa. No entanto, a recente taxa de crescimento da despesa só pode ser sustentada à custa de uma ainda maior dependência da ajuda – um cenário que pode ser considerado pouco provável ou indesejável ou ambos. O foco do GdM precisa de mudar para melhorar a qualidade da afectação em vez da quantidade da despesa e para mobilizar mais fundos através das receitas fiscais.



**Tabela B6.1: Dados Gerais dos Agregados Monetários**

	Anos anteriores ao AOGP						Anos do AOGP				
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Crescimento (taxas anuais de crescimento)</b>	7.4	4.3	7.1	11.3	12.6	7.5	1.5	13.1	7.8	7.0	7.2
<b>Receitas totais (% do PIB)</b>	14.5	11.3	10.6	11.5	11.4	12.0	12.7	12.5	13.2	12.8	12.3
<b>Despesa total como % do PIB</b>	37.7	24.2	20.7	23.9	21.6	24.7	26.6	32.1	30.65	26.5	23.7
<b>Despesa corrente como % do PIB</b>	18.2	10.3	9.4	10.8	11.2	12.2	13.5	14.5	15.8	13.8	13.8
<b>Balanço geral antes das doações</b>				-11.7	-10.5	-13.2	-14.0	-21.4	-19.7	-11.6	-13.1
<b>Balanço geral após as doações</b>				-2.6	-2.4	-1.5	-4.5	-4.9	-2.9	-4.2	-3.8
<b>Inflação (média)</b>	70.1	57.0	16.2	5.9	-1.0	6.2	11.4	21.9	9.1	13.4	9.1
<b>Taxa de câmbios meticais/USD-média</b>	5,918	8,890	11,140	11,395	12366	12,689	15,689	20,707	23,666	23,782	22,581
<b>Taxa de empréstimo dos bancos comerciais (média)</b>					24.09	22.58	22.35	28.63	37.0	24.0	
<b>Taxa de depósitos</b>					8.2	7.86	9.7	15.14	18.73	10	
<b>Taxa de desconto do Banco Central</b>					9.95	9.95	9.95	9.95	9.95		
<b>Reservas de moeda externa</b>		225	383	532	431.6	469.3	725.1	715.6	819	998	113.1

Fontes: República de Moçambique, Apêndice Estatístico 2004; 2005 EIU Country Report, Março 2005; MPF, Mapa Fiscal (2005); Banco Mundial (2000) e (2001)

Nota \*: Os dados do PIB têm sido revistos, porém os valores da receita total como percentagem dos novos dados do PIB não estão ainda disponíveis para os primeiros anos.

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Efeitos Macro-Económicos

#### *Disciplina fiscal e estabilidade macro-económica*

Em que medida o AOGP tem contribuído para a disciplina fiscal e a estabilidade macro-económica.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: **	Confiança: **

#### *Estabilidade Macro-económica*

B6.8 Moçambique sofre há muito tempo de desequilíbrios macro-económicos, os quais o banco central tem resolvido com relativo sucesso através de políticas monetaristas, mas à custa de taxas de juros bastante altas. Esta política tem sido largamente apoiada pelos doadores do AOGP tanto através do diálogo como da ligação do AOGP ao PRGF do FMI. No entanto, é provável que a elevada taxa de juros seja reflexo em parte do grande volume de influxos de moeda estrangeira (fluxos da ajuda), incluindo os fundos do AOGP, visto que o Banco de Moçambique tem por vezes preferido esterilizar os fluxos da ajuda através da emissão de títulos do tesouro para reduzir a volatilidade destes fluxos, contribuindo para um aumento do custo das finanças internas.<sup>24</sup>

B6.9 Não obstante o facto de o financiamento do AOGP ele próprio não constituir uma percentagem notoriamente larga do total do financiamento da AOD, o financiamento imprevisível e tardio do AOGP pode ter um impacto negativo na estabilidade monetária e cambial, devido às respostas defensivas do GdM e do banco central (por exemplo, o incentivo para aumentar as reservas externas até ao ponto de restringir a economia)<sup>25</sup> (Killick *et al* 2005). O AOGP tem sido bastante imprevisível até 2004. O GdM tem no passado dependido da emissão de notas de tesouro para cobrir as faltas de liquidez resultantes dos desembolsos tardios do AOGP, acumulando portanto pagamentos em atraso e atrasando o financiamento dos projectos de investimento. Isto tem criado riscos para o GdM, prejudicando a macro estabilidade e levado ao desvio das metas definidas. O desenvolvimento de um quadro de apoio orçamental coordenado no MdE de 2004 (ver Capítulo A3) em Moçambique tem melhorado os padrões de desembolso ao longo do ano e neste sentido constitui uma melhoria em relação à típica “carrera do fim-do-ano” associada aos outros tipos de ajuda.

#### *Disciplina Fiscal*

B6.10 A despesa agregada é restringida pela política fiscal interna, reforçada pela condicionalidade internacional, para limitar os défices orçamentais. A análise da disciplina fiscal em Moçambique é dificultada por uma falta de informação crónica e pelo ‘reajustamento’ dos montantes orçamentais a fim de atingir as metas orçamentais. Os compromissos acordados com o FMI para o Saldo Primário Interno, por exemplo, regulam os tectos orçamentais para os custos correntes e levam a distorções na classificação das despesas do Orçamento de Estado (Cabral *et al* 2005). Um estudo recente do sector da saúde verificou que, em 2003, cerca de 77% do total dos recursos para o sector da saúde (e 66% do seu financiamento externo) foram utilizados para financiar custos correntes, o que está bastante acima da taxa dos 50% aprovada pelo Parlamento.

<sup>24</sup> O Banco de Moçambique utiliza duas formas principais de esterilização: vende a moeda estrangeira ou emite obrigações do tesouro. A primeira pode provocar uma apreciação da taxa de câmbios e a última um aumento dos níveis das taxas de juros.

<sup>25</sup> Moçambique tem procurado manter níveis elevados de reservas externas de modo a manter a estabilidade da taxa de câmbio do Metical em relação às principais moedas e a se proteger contra as irregularidades nos fluxos da ajuda dos doadores.

B6.11 A inclusão de todos os fundos fora do orçamento no Orçamento do Estado, com uma classificação correcta das despesas, teria revelado um défice maior no Saldo Primário Interno do que o previamente calculado (-5.4% em vez de -3.5% do PIB em 2004) (Cabral e *al*/2005). A disciplina fiscal em Moçambique é por isso bastante afectada pelo nível de contribuições fora do orçamento, que não estão sob o controle directo do MPF. O diálogo do AOGP e a condicionalidade do AOGP no que respeita à disciplina fiscal podem impedir o desejo do governo de aumentar o financiamento interno do orçamento além das metas aprovadas. A condicionalidade nesta área antecede o AOGP, mas o seu ênfase nas reformas da GFP, incluindo a transferência de mais ajuda para dentro do orçamento e a aderência aos tectos do défice orçamental, é certamente um factor que conduzirá a melhorias. Além disso, por que o AOGP está ligado ao PRGF do FMI, o risco para o governo de não cumprir as metas do PRGF é financeiramente muito maior do que seria na ausência de fundos do AOGP. Neste sentido, a condicionalidade do FMI é apoiada pela modalidade do AOGP. O facto dos fundos do AOGP fazerem parte do orçamento, facilita a monitoria, assim como a manutenção, da disciplina fiscal.

B6.12 O diálogo sobre políticas, a assistência técnica e a harmonização não levam por si só a uma melhor disciplina fiscal. Isto depende do compromisso do próprio GdM em atingir as metas acordadas. O facto de os doadores terem harmonizado o seu diálogo à volta desta questão, com consequências financeiras importantes para a falta de cumprimento, tem provavelmente encorajado e permitido ao governo aderir aos compromissos de despesa.

#### *Custo do financiamento orçamental*

Em que medida os fundos do AOGP têm reduzido o custo do financiamento orçamental.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: ***

B6.13 O custo do financiamento orçamental tem diminuído visto que tem havido uma mudança dentro do orçamento para uma maior proporção de donativos. Dado que as taxas de empréstimo de juros nominais caíram de 37 para 24% de 2003 para 2004, o custo dos empréstimos governamentais durante o período do AOGP também reduziu. O custo do financiamento continua apesar de tudo muito elevado. O financiamento do défice global do orçamento aumentou durante o período em que foi fornecido o AOGP devido ao aumento das despesas financeiras para a recapitalização dos bancos, ao sistema de reformas da segurança social e ao grande aumento da folha de salários.

B6.14 Os fundos do AOGP são dominados por donativos (embora o PRSC seja nos termos de crédito do IDA). Seja qual for o nível de despesa, o AOGP é uma fonte barata de financiamento orçamental particularmente em comparação com a ajuda em créditos e com o financiamento/empréstimos para cobrir o défice governamental. O custo crescente do pagamento dos juros internos demonstra que este é um aspecto importante a considerar em Moçambique dado que os empréstimos líquidos têm aumentado de zero em 1999 para cerca de USD 172 milhões em 2005.

B6.15 No entanto, os fundos do AOGP tem sido por vezes tardios e mesmo até desembolsados apenas no ano financeiro seguinte. Isto tem aumentado os custos do financiamento orçamental na medida em que o GdM tem sido obrigado a emitir notas do tesouro para cobrir as despesas e portanto alguns dos benefícios do AOGP como fonte barata de financiamento orçamental são eliminados.

**Tabela B6.2: Empréstimos líquidos governamentais em milhões de USD**

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0	76.94	112.59	138.57	19.92	46.89	171.41

Fonte: Tabela B3.1

### Investimento Privado

Em que medida o financiamento do AOGP das despesas públicas tem afectado negativamente o investimento privado.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: não encontrado <sup>i</sup>	Eficiência: não aplicável*	Confiança: **

<sup>i</sup> i.e. o efeito negativo global não foi encontrado e a 'eficiência' não é aplicável

B6.16 A grande maioria das empresas em Moçambique afirmam que a falta de acesso a financiamentos, assim como o seu custo elevado, constituem graves problemas para o seu crescimento. As taxas de juro são mais elevadas em Moçambique do que em países com um nível idêntico de desenvolvimento (Banco Mundial, 2005b). Nós argumentámos que as falhas nos desembolsos do AOGP provocaram custos de empréstimos governamentais mais elevados e podem ter contribuído para desencorajar o investimento privado ao mesmo tempo que reduziam a disponibilidade de fundos para o investimento público. Além disso, os empréstimos internos por parte do GdM aumentaram significativamente devido à recapitalização de dois bancos estatais, o Banco Austral e o Banco Comercial de Moçambique, conduzindo a um aumento do peso do pagamento de taxas de juros.

B6.17 Tendo em conta que o problema é em grande parte uma questão de empréstimos governamentais, e devido ao facto de os fundos do AOGP se terem tornado mais previsíveis ao longo do tempo, concluímos que, no cômputo final, os fundos do AOGP para Moçambique têm tido pouco impacto negativo sobre o custo do financiamento disponível para o sector privado. Na medida em que os empréstimos do GdM têm sido para pagar a recapitalização bancária, o AOGP tem naturalmente ajudado a reduzir a necessidade de o GdM depender do financiamento interno para cobrir a despesa financeira. Considerando que novas crises no sector bancário podiam ter tido maiores impactos negativos no desenvolvimento do sector privado, os efeitos do AOGP podem ser vistos como positivos, e como tendo provocado um ambiente mais favorável ao investimento privado que de outro modo não teria acontecido<sup>26</sup>. Como já foi referido (¶B6.5), os níveis altos de assistência externa, incluindo o AOGP, não parecem ter dificultado o crescimento do sector privado através da apreciação da taxa cambial (*Dutch Disease*). Pesando os prós e os contras, os benefícios positivos do AOGP sobre o sector privado ultrapassam quaisquer efeitos negativos que possam ter causado sobre o custo do financiamento.

<sup>26</sup> Pode-se argumentar que o fornecimento de fundos AOGP para um orçamento estatal ao mesmo tempo que o governo está utilizando fundos orçamentais para recapitalizar antigos bancos estatais constitui um problema de risco moral. Contudo, argumentamos que, dado o âmbito restrito do sector bancário moçambicano, o colapso dos dois maiores bancos, com cobertura a nível nacional, teria sido altamente prejudicial para o crescimento económico e para as perspectivas de redução da pobreza. Além disso, os doadores do AOGP têm monitorado cuidadosamente as questões relativas à colecta de empréstimos não realizados, e têm pressionado para acções legais contra os devedores.

Receitas internas

Em que medida o financiamento do AOGP das despesas públicas tem afectado negativamente a colecta de receitas internas.			
Situação Geral:	Nível: **	Tendência: =	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: não encontrado <sup>i</sup>	Eficiência: não aplicável*	Confiança: **

<sup>i</sup> i.e. o efeito negativo global não foi encontrado e a 'eficiência' não é aplicável

B6.18 Moçambique tem implementado uma grande revisão do sistema fiscal com vista a uma sustentabilidade fiscal a longo prazo (Banco Mundial, 2005b)<sup>27</sup>. O PARPA obrigava o governo a aumentar a receita de 11% do PIB em 1998 para 15.4% em 2005. A receita, porém, cresceu apenas para 12% em 2004 (novos dados do PIB). Em 2004, houve um afrouxamento preocupante do esforço fiscal, possivelmente associado às eleições nesse ano (Banco Mundial, 2005b). As agências governamentais cobram regularmente taxas aos utentes, algumas das quais são ilegais, e tanto as taxas legais como as ilegais não são reportadas às autoridades centrais ou contabilizadas no orçamento nacional (Banco Mundial 2003e). As taxas dos utentes representaram cerca de 13% dos fluxos 'off-budget' em 2003 (Cabral *et al* 2005). Os parceiros do AOGP têm pressionado cada vez mais para a necessidade de reduzir as cobranças ilegais ao utentes e de tornar as taxas dos utentes transparentes e legais (ver Anexo 4B).

B6.19 A mobilização das receitas internas tem sido um pilar do diálogo e condicionalidade do AOGP. O desempenho das receitas é monitorado como parte da Revisão Conjunta e existe um grupo de trabalho sobre receitas fiscais. Contudo, alguns doadores do AOGP têm um relacionamento de longa data com o GdM nesta área, que é anterior ao AOGP. Por exemplo, o DFID tem estado a financiar um programa de reformas nas alfândegas, que teve início em meados da década de 1990. A SDC e o FMI têm estado a fornecer fundos e assistência técnica para a reforma do sistema fiscal interno ao longo do mesmo período. A área de reforma fiscal interna e externa tem sido de certa forma secundária para o G17 como um todo (ou fora do seu controle directo), em comparação com as reformas de gestão financeira pública, por exemplo.

B6.20 Só é possível estimar o efeito que o nível crescente dos fundos do AOGP têm tido nos esforços de cobrança de impostos. As grandes reformas fiscais que foram realizadas, tiveram lugar durante o mesmo período em que o AOGP foi fornecido. As taxas elevadas e contínuas de crescimento geral em Moçambique apoiadas pela ajuda dos doadores (Banco Mundial, 2005c) tem estado associada a maiores rendimentos para os pobres. Por sua vez, o crescimento económico tem estado associado a receitas fiscais mais elevadas. A actual redução no desempenho da receita fiscal é motivo de preocupação, mas em termos globais, é mais provável que isto seja um reflexo de vários factores a curto prazo do que uma substituição dos esforços de cobrança de impostos por um maior volume dos fundos do AOGP. No entanto, o desempenho das receitas internas de Moçambique (receita fiscal como percentagem do PIB) continua bem abaixo da média sub-Sahariana de 18%. Uma grande parte da economia funciona informalmente e não está sujeita a impostos e o crescimento futuro da geração de receitas depende bastante da manutenção de um crescimento global e da criação de oportunidades de emprego extremamente necessárias para produzir uma base fiscal.

<sup>27</sup> Em 1999 foi introduzido o imposto sobre o valor acrescentado e este constitui agora o maior de todos os impostos. Em 2001 foi criada uma grande unidade de contribuintes. Em 2002 foi aprovada a nova lei fiscal, racionalizando os impostos sobre o rendimento das empresas e pessoas singulares, reduzindo os impostos das empresas de 35 para 32% , e alargando a base de impostos. Foi aprovado um novo código de incentivos fiscais, definindo concessões padronizadas e regras transparentes para os investidos estrangeiros.

### Facilitação da Mudança institucional

Em que medida esta melhoria tem sido estável ao longo dos anos e tem permitido mudanças no comportamento institucional (investimento do sector privado, decisões do banco central, etc. )

Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: **	Eficiência: ***	Confiança: **

B6.21 Muitas das reformas de “primeira geração” associadas à liberalização do mercado já foram implementadas e a estabilidade macro-económica foi em grande parte alcançada, embora isto seja apenas um dos factores relevantes. O AOGP tem desempenhado de modo plausível um papel importante no apoio e facilitação do programa de reformas do GdM que vem descrito no PARPA. O AOGP e o respectivo apoio a Moçambique tem sido um factor de estabilidade na gestão da macroeconomia, embora tendo como pano de fundo abalos e crises (ver parágrafo B6.4). A curto prazo (ver parágrafo B6.9) o banco central tem ainda de fazer ajustamentos devido à volatilidade dos fluxos do AOGP. No que respeita às decisões de investimento privado a longo prazo, o clima geral de negócios em Moçambique continua relativamente desfavorável. No Relatório de Competitividade em África de 2004 (Fórum Económico Mundial, 2004), Moçambique ocupou a vigésima posição num total de 25 países (ver Capítulos B5 e C2 para mais informações sobre esta questão).

### Elos Principais de Causalidade

B6.22 Tem sido disponibilizado um maior volume de recursos na forma de fundos do AOGP integrados no orçamento nacional (nível 2 do quadro de avaliação). Contudo, isto não resultou por si só num melhoramento da disciplina fiscal (nível 3). Embora tenha sido largamente alcançado um ambiente macro-económico mais favorável (excepto para as taxas de juro), isto é mais um produto das políticas monetárias ligadas ao FMI e apoiadas pelos doadores do AOGP. O AOGP teve tendência a ser imprevisível e daí a ter impactos destabilizadores a curto prazo para os fundamentos macro. Contudo, ao longo do tempo, os fundos do AOGP tornaram-se mais fiáveis à medida que o problema tem sido devidamente reconhecido e resolvido com o compromisso comensurável de produzir acordos pluri-anuais para o AOGP. O facto de muitos doadores terem ‘acreditado’ a história de Moçambique pode enviar uma mensagem positiva aos investidores estrangeiros no que respeita à segurança para fazer negócios no país (nível 4). Assim, no geral, as contribuições não financeiros que complementam os fundos do AOGP têm sido, no mínimo, tão importantes como os próprios fundos.

### Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção

B6.23 Se tivesse sido fornecida menos ajuda, e/ou menos ajuda através do orçamento, teria sido mais difícil para as autoridades moçambicanas alcançar o mesmo grau de estabilidade fiscal e monetária, e as consequências para o crescimento económico teriam sido desfavoráveis. Comparando com outras modalidades de ajuda (ajuda a projectos e outras formas de apoio sectorial ), o AOGP está desenhado mais explicitamente para apoiar os objectivos macro-económicos. O diálogo, o financiamento e a condicionalidade do AOGP, têm como objectivo melhorar o ambiente macro-económico, ao passo que a ajuda sectorial incide numa determinada área do programa governamental e a ajuda a projectos incide num segmento limitado de um país em desenvolvimento. O relacionamento entre o AOGP e o PRGF do FMI reforça a robustez desta relação.



## B7. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Prestação de Serviços Públicos

*Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar o desempenho governamental na prestação de serviços públicos?*

### Introdução

B7.1 A **pergunta de avaliação** analisada neste capítulo é em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o melhoramento do desempenho governamental na prestação de serviços públicos. Os **elos de causalidade** a serem considerados são se:

- O fortalecimento das políticas para serviços e metas em prol dos pobres (3.3) conduz a políticas sectoriais apropriadas (4.4) e portanto a uma prestação de serviços mais responsável e em prol dos pobres (4.7);
- Uma maior eficiência operacional e na afectação da despesa pública (3.5/3.6) conduz a políticas sectoriais apropriadas (4.4) e portanto a uma prestação de serviços mais responsável e em prol dos pobres (4.7);
- A maior quantidade de recursos afectados á prestação de serviços (3.1) conduz a mais recursos fluindo para as agências de prestação de serviços (4.3) e portanto a uma prestação de serviços mais responsável e em prol dos pobres (4.7).

B7.2 O AOGP existe apenas desde 2000 e no período 2001-2004 contribuiu anualmente entre 9%-17% do crescente Orçamento Nacional, e entre 9%-19% da assistência oficial ao desenvolvimento líquida. Em termos financeiros, ele é cada vez mais importante mas não tem a primazia. No entanto, concluímos (Capítulo B3) que o AOGP tem desempenhado um papel importante ao apoiar a expansão rápida e contínua das despesas para a prestação de serviços em prol dos pobres desde 2000, e tem, em particular, ajudado o GdM a financiar as despesas correntes dos serviços públicos.

B7.3 Ao mesmo tempo, o envolvimento dos doadores está ainda principalmente ao nível sectorial através de projectos e apoio sectorial, e os capítulos anteriores demonstraram que muita da influência do AOGP é indirecta. O diálogo associado com o AOGP é influente para além da esfera das finanças, precisamente porque o diálogo que tem gerado não é exclusivamente sobre o AOGP, mas abrange também outras formas de ajuda e particularmente o financiamento sectorial. Por estas razões, é difícil identificar influências específicas do AOGP ao nível da prestação e acesso dos serviços. No entanto, podemos fazer deduções lógicas sobre a relação entre o AOGP (fundos, diálogo e condições) e os efeitos.

B7.4 A nossa análise baseia-se em documentos, entrevistas ao nível nacional e numa província (Nampula), assim como num pequeno inquérito. Foi enviado um questionário resumido às delegações provinciais do Grupo Moçambicano da Dívida, uma ONG nacional que é um membro importante do Observatório da Pobreza (ver Capítulo B5). O inquérito pedia que comentassem sobre as tendências na prestação de serviços e qual a razão dessas tendências; a intenção era verificar se os factores causais identificados tinham alguma coisa a ver com os tipos de intervenção associados ao AOGP. Obtivemos respostas de sete grupos da sociedade civil provenientes de quatro províncias (duas no sul, duas no centro e três numa província do norte). O questionário assim como uma tabela contendo as respostas estão no Anexo 5. Não afirmamos que este questionário é representativo ou que deve ter um peso significativo na



análise. Ele forneceu percepções vindas das “bases” num estudo que caso contrário seria efectuado principalmente ao nível do aparelho estatal. Ele ofereceu um contrapeso de opiniões que podiam ser exploradas noutras entrevistas e especificamente na visita da equipe de estudo à Província de Nampula.

B7.5 Por razões de espaço, este capítulo concentra-se no sector da saúde, mas faz comparações com a educação.

### **Factos Relevantes**

B7.6 O Serviço Nacional de Saúde e o Sistema Nacional de Educação são geridos aos seguintes níveis: (i) os órgãos centrais (Ministérios da Saúde (MISAU) e da Educação) têm a responsabilidade de afectar recursos às provinciais, estabelecer normas, definir metas e objectivos assim como inspeccionar; (ii) as autoridades provinciais reproduzem as estruturas dos ministérios e são responsáveis por afectar recursos dentro das províncias, colocar pessoal, actividades de supervisão, etc.; (iii) os serviços são providenciados ao nível distrital.

B7.7 O MPF determina anualmente as afectações (no Orçamento de Estado) para os sectores chave, incluindo a educação e a saúde, enquanto que os ministérios sectoriais definem os tectos para os seus níveis provinciais. O grau de detalhe destas afectações tem vindo a mudar. Na década de 1990, o MPF estabelecia um tecto global para o MISAU, o qual por sua vez fixava os tectos globais para o nível provincial. No orçamento de 2006, o Orçamento do Estado definiu os tectos para o nível central e também para cada autoridade provincial, mas não ficou claro se isto continuaria a ser feito. Ao nível provincial, os sectores chave efectuam os seus exercícios de planificação dentro do processo de planificação do governo provincial. No sector da saúde, desde a década de 1990 tem havido um processo de planificação participativo conhecido como o Exercício Integrado de Planificação. Ele foi introduzido com o apoio orçamental sectorial com vista a fortalecer as capacidades de gestão e planificação das províncias e distritos. Ele também tinha em vista aumentar a coordenação entre as autoridades de saúde provinciais e distritais e com os doadores e ONGs. Os recursos são afectados ao nível central e as províncias tomam decisões operacionais, programando as actividades e distribuindo os fundos segundo as alíneas orçamentais fixas. As províncias e os distritos também têm algum poder discricionário limitado para re-afectar os fundos. Paralelamente a este exercício, existe também uma iniciativa piloto de planificação participativa (parágrafo B4.8) iniciada em 1997.

B7.8 O sector público providencia a maior parte dos serviços de saúde (e educação) para os pobres e não pobres. A actividade privada não lucrativa, que foi re-introduzida em 1991, tem uma presença limitada na Cidade de Maputo, mas fora da capital é quase inexistente. Há também uma rede não lucrativa relativamente grande, gerida pelas missões, quase sempre em colaboração com as entidades governamentais, e que recebe muitos dos seus recursos (pessoal, salários, medicamentos e outros fundos) do sector público. No geral, o sub-sector não lucrativo presta serviços de saúde de acordo com as políticas definidas pelo governo.

B7.9 No período logo após a independência foi introduzida uma grande quantidade de políticas em prol dos pobres para expandir os serviços sociais para as áreas rurais remotas: cuidados de saúde primários, profissionais de saúde orientados para os cuidados de saúde primários, política farmacêutica em prol dos pobres, que inclui um programa de medicamentos essenciais para garantir a disponibilidade permanente de medicamentos nas unidades periféricas de saúde e ao mesmo tempo evitar as faltas. A guerra civil causou uma interrupção drástica na prestação de serviços nas áreas rurais. Dijkstra (2003: 53-55) indica que o declínio na despesa social como percentagem do PIB continuou até cerca de 1994. Os resultados dos

serviços, assim como a sua cobertura e consumo têm-se expandido desde meados da década de 1990 e têm continuado a aumentar até ao presente.

B7.10 O Capítulo B6 sugeriu que as causas principais da melhoria na 'quantidade' da prestação de serviços era anterior ao AOGP: a recuperação após a guerra, o apoio das ONGs aos serviços locais, o envio de professores e trabalhadores da saúde novamente para as áreas rurais, e os grandes aumentos nos fundos de ajuda através de projectos e apoio sectorial assim como o AOGP. Os capítulos anteriores mostraram que a orientação em prol dos pobres da política governamental também não é nova (Banco Mundial e FMI 2005: 53). Na verdade, desde a independência o governo tem manifestado uma tendência em prol dos pobres que pode ter enfraquecido com as pressões da guerra civil e depois, na prática mas não na intenção, com o ajustamento estrutural. (Gustafsson e Disch 2001 Anexo E:11, Abrahamsson e Nilsson 1994). Como mostra o Capítulo A3, o compromisso de aumentar as despesas no sector social era uma condição para a recepção do alívio da dívida do HIPC e o acesso ao HIPC melhorado (a partir de 2000) estava ligado especificamente à implementação dum plano para a redução da pobreza (White 1999:17, 28) com o compromisso de alívio da dívida aos 'sectores prioritários' (Dijkstra 2003: 42). O compromisso de afectar 67% do orçamento aos sectores prioritários, sendo metade para a educação e saúde, foi definido como política governamental no PARPA. O próprio PARPA tornou-se depois o ponto de referência para o governo e todos os programas de ajuda, quer tivessem a forma do PRGF do FMI, do PRSC do Banco Mundial, ajuda a projectos, fundos comuns e SWAps ou AOG. Numa perspectiva geral, não há nada de único sobre a contribuição do AOGP para o desenvolvimento da capacidade institucional, ele constitui mais um entre os outros apoios para a expansão dos serviços e definição de metas em prol dos pobres.

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Prestação de Serviços Públicos em Prol dos Pobres

Em que medida o AOG tem contribuído para aumentar a eficiência e a eficácia da prestação de serviços públicos a favor dos pobres e para melhorar o acesso das pessoas pobres.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: *	Confiança: **

B7.11 Certos indicadores de saúde (Tabela B7.1) ilustram o padrão de crescimento ao longo de um período de dez anos. O crescimento foi mais rápido na década de 1990 quando havia muito para fazer. A maior parte do crescimento teve lugar nas áreas rurais e nas províncias menos favorecidas, onde havia muita coisa para recuperar. No período de 1993 a 1996, os elementos chave foram: (i) re-estabelecimento da paz, com o reassentamento das populações, (ii) reabilitação maciça das unidades de saúde periféricas, principalmente efectuada por ONGs, e (iii) redistribuição do pessoal da saúde, principalmente das áreas urbanas até então mais seguras (capitais provinciais) para as unidades de saúde rurais sendo reabilitadas. No período entre 1997 e 2000, o sector continuou a expandir-se à mesma velocidade, devido a aumentos substanciais no financiamento doméstico e externo dos orçamentos do Estado e sectoriais, assim como ao financiamento de projectos para pessoal e à reabilitação das unidades sanitárias. No período entre 2001 e 2004, as actividades de saúde continuaram a expandir-se, embora a um ritmo mais lento. Assim, embora não se possa dizer que o AOGP tenha acelerado a expansão da prestação de serviços de saúde, a tendência de crescimento no período pós-guerra, que de outra maneira seria insustentável, tem sido estendida e consolidada pelo AOGP pelo facto de se manter o compromisso de financiamento dos sectores prioritários do PARPA e se avaliar os efeitos de redução da pobreza através do QAD. Em termos de efeitos, as Revisões Conjuntas têm registado uma melhoria quase permanente nos indicadores de saúde do PARPA

(e do QAD) até 2005, nomeadamente nas taxas de consultas externas, vacinação de crianças e mortalidade infantil.

B7.12 O sistema de educação tem tido também uma expansão contínua, com uma taxa anual de crescimento entre 9% e 11% quanto ao número de estudantes (desde 1999) e 5 a 8% quanto ao número de escolas dos níveis primário e secundário (desde 2000). As taxas líquidas de matrículas atingiram 76% para todos os estudantes e 73% para as raparigas, ultrapassando portanto as metas previstas para a população elegível em 2004, respectivamente de 72% para todos os estudantes e 69% para as raparigas (Governo de Moçambique, 2005). Mas as desigualdades são muito maiores nos níveis de ensino mais elevados). O grande problema na educação tem sido a qualidade, particularmente devido ao crescimento insuficiente do número de professores formados para acompanhar a expansão do sistema, o que contribui para as taxas elevadas de repetentes e de desistências (Banco Mundial 2004b e Revisões Conjuntas). Actualmente, o Ministério da Educação está a propor resolver este problema através da diminuição de um ano na duração da formação de professores.

**Tabela B7.1: Indicadores Seleccionados da Prestação de Serviços de Saúde 1993–2004**

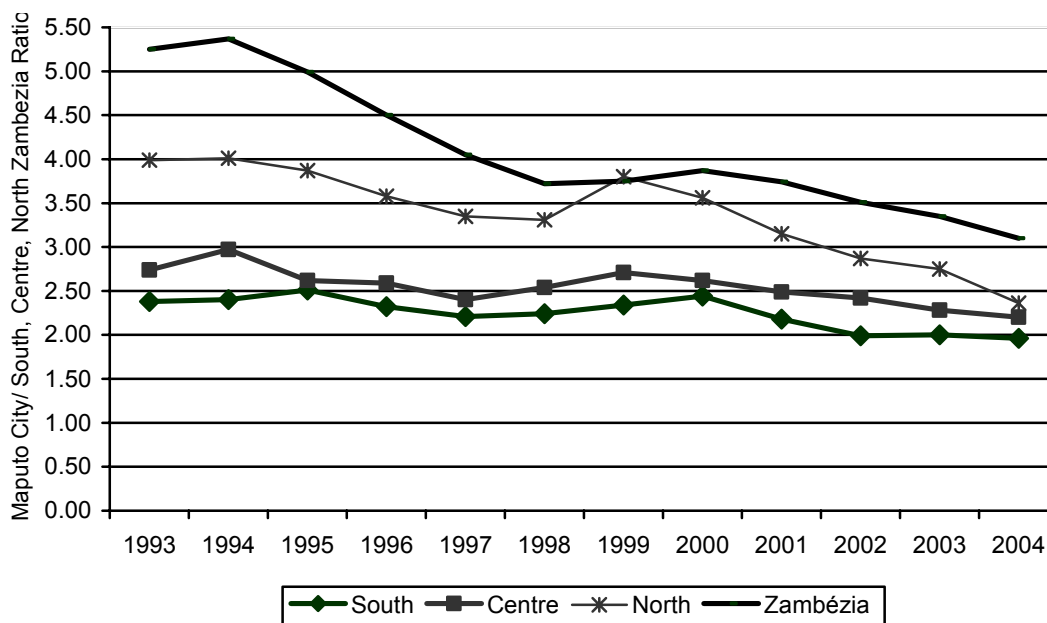
	1993–1996		1997–2000		2001–2004	
	Crescimento cumulativo	Crescimento médio anual	Crescimento cumulativo	Crescimento médio anual	Crescimento cumulativo	Crescimento médio anual
<b>Resultado</b>						
Total de Unidades de serviço	21.4%	6.7%	21.2%	7.0%	8.9%	3.7%
<b>Infra-estruturas disponíveis</b>						
Total de Unidades sanitárias	20.4%	6.4%	12.7%	3.8%	7.3%	1.5%
Total de camas hospitalares	9.2%	3.0%	9.3%	2.3%		0.9%
Total de pessoal de saúde	12.8%	4.1%	8.8%	3.1%		7.0%

Fontes: Ministério da Saúde, Informação Estatística (boletins de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002) e Ministério da Saúde (2005)

Notas:

- (i) Compilado com base em dados do Ministério da Saúde – Informação Sumária (vários anos), e Ministério da Saúde (2005).
- (ii) O indicador de **unidades de serviço** resulta da soma do seguinte:  $\sum$  (doentes internos x 9) + (partos hospitalares x 12) + (doses de vacinas x 0.5) + (consultas externas x 1) + (consultas Hôpital Central de Maputo x 1).
- (iii) Para as camas hospitalares, só há dados disponíveis até 2003; para o pessoal até 2002.

**Figura B7.1: Unidades Sanitárias per Capita**  
(diferença entre a Cidade de Maputo e as outras regiões)



Fontes: Compilação com base em:- Ministério da Saúde, Informação Estatística (boletins de 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002) e Ministério da Saúde (2005).

B7.13 As desigualdades geográficas no financiamento e níveis de serviço são bastante grandes tanto na saúde como na educação (Hodges e Tibana 2004: 31-32). A distorção da afectação de recursos acompanha o fosso de desenvolvimento dentro do país, e tem-se mostrado difícil de corrigir. O Capítulo B4 mostrou como as decisões de orçamentação a nível nacional são incrementais e portanto tendem a favorecer os que já estão mais favorecidos. Como resultado, a acessibilidade e o consumo dos serviços nas províncias do centro e norte e nas áreas rurais em particular, tendem a ser bastante inferiores. O financiamento total (incluindo o 'off-budget') per capita para bens e serviços (excluindo salários e medicamentos) no sector da saúde em Maputo foi cinco vezes maior que na província da Zambézia em 2000 (Pavignani *et al* 2002). A expansão dos serviços tem estado associada com a redução nas desigualdades geográficas, mas estas continuam elevadas. A Figura B7.1 mostra a desigualdade no consumo total dos serviços de saúde entre a Cidade de Maputo e outras regiões do país de 1993 a 2004: as maiores reduções na desigualdade foram observadas entre a Cidade de Maputo (a melhor) e as províncias do norte e da Zambézia (as piores). O consumo total de serviços medido nas unidades sanitárias em Maputo foi, em 1993, 5.25 vezes mais alto que na Zambézia, 4.05 vezes em 1997, 3.87 em 2000 e 3.10 em 2004. O fosso entre a Cidade de Maputo e as províncias do sul e centro em melhor situação tem sido mais difícil de reduzir.

B7.14 O nossa pesquisa junto do Grupo Moçambicano da Dívida verificou que todas as sete organizações da sociedade civil inquiridas nas províncias do sul, centro e norte tiveram algum papel na monitoria da prestação de serviços governamental. Elas deram uma imagem geralmente positiva das melhorias nos serviços. Em quase todos os casos, o número de crianças entrando ou completando o primeiro (EP1) e o segundo (EP2) níveis do ensino primário assim como a percentagem de raparigas, estavam aumentando. Com um pouco mais de reserva, a qualidade das unidades de saúde básica estava melhorando, e os salários dos professores e do pessoal médico tinham recentemente (após o SISTAFE) começado a chegar a tempo. As maiores reservas foram na província de Inhambane, onde não foram encontradas melhorias na qualidade dos serviços de saúde nem no acesso das raparigas ao nível EP2 do

ensino. Quatro das organizações inquiridas referiram-se à administração da justiça, tendo achado que não estava melhorando.

B7.15 No Capítulo B3 discutimos até que ponto o AOGP pode ser responsabilizado pelo financiamento da expansão rápida e constante da prestação de serviços em prol dos pobres. No contexto actual, vale a pena alertar de novo contra o facto de assumir demasiado facilmente que a afectação de acordo com as prioridades sectoriais do PARPA tem os efeitos desejados em prol dos pobres. As dúvidas surgem das fraquezas no processo de orçamentação e planificação que já tem sido observadas:

- Uma grande percentagem da despesa pública continua fora do orçamento (cerca de 30% no sector da saúde), portanto o governo não pode afectar os fundos do Orçamento do Estado com conhecimento exacto de como os fundos doados fora do AOG estão sendo afectados.
- Por razões idênticas, não é possível para o governo racionalmente fazer corresponder o financiamento de despesas correntes (principalmente 'on-budget') com o financiamento de investimento (frequentemente 'off-budget' e fora do controle governamental).
- As áreas prioritárias do PARPA são definidas grosseiramente por sector (todas as despesas na saúde são 'em prol dos pobres') independentemente da actividade ou grupo social que é apoiado. Dentro dum sector como os cuidados de saúde, as despesas podem ser afectadas de forma ineficiente, se definirmos a eficiência como atingir realmente as pessoas pobres. Por exemplo, estima-se que 42% do total dos fundos para despesas correntes no sector da saúde são absorvidos pelos hospitais (Pavignani *et al* 2002).
- Os orçamentos são afectados numa base incremental, favorecendo as unidades já existentes, em vez de serem planificados segundo critérios de eficiência.

B7.16 Contudo, estes são precisamente os problemas que o AOGP aborda ao introduzir reformas no pacote de financiamento. Em princípio, o AOGP, sendo 'on-budget', permite ao Governo de Moçambique planificar a afectação de fundos racionalmente, de acordo com os objectivos acordados de políticas em todos os sectores e entre as despesas capitais e correntes. Devido à forma como é comprometido e desembolsado através do processo de Revisão Conjunta mediante acordo público com base em indicações pluri-anuais, o AOGP dá também ao governo uma garantia maior de compromisso a longo prazo – mesmo tendo em conta que os desembolsos ainda não são totalmente previsíveis. O diálogo e as condições associados ao AOGP e ao processo de Revisão Conjunta, directa ou indirectamente apoiam a entrada de mais ajuda para o orçamento, seja na forma de AOG ou em apoio orçamental vinculado aos sectores. Ele faz isso tanto directamente como através do apoio ao programa do SISTAFE de incorporar toda a contabilidade dos ministérios.

### Capacidade Institucional e Capacidade de Resposta das Instituições de Prestação de Serviços

Em que medida o AOGP tem contribuído para o desenvolvimento duma capacidade sustentável nas instituições de prestação de serviços.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: **	Confiança: **

B7.17 Não temos conhecimento de programas de assistência técnica ou de desenvolvimento da capacidade institucional destinados à melhoria da prestação de serviços que possam ser

atribuídos especificamente ao AOGP. Este programas têm-se desenvolvido através do apoio sectorial e a projectos, muitas vezes por doadores que também contribuem com fundos para o AOGP, assim como por outros doadores e ONGs. A contribuição do AOGP para a capacidade da prestação de serviços tem sido mais indirecta, através do apoio ao desenvolvimento e implementação de sistemas de um modo que deve tornar a afectação de fundos aos serviços mais eficiente:

- Apoiando políticas em prol dos pobres e monitorando o desempenho nos ministérios sectoriais (Capítulo B5).
- Reforçando a afectação orçamental de acordo com as prioridades (Capítulo B4).
- Fortalecendo os sistemas de gestão financeira (SISTAFE) através de todo o sistema governamental (Capítulos B3 e B4).
- Analisando a questão das taxas de execução orçamental baixas (Capítulo B3) nas Revisões Conjuntas e nos grupos de trabalho.
- Apoiando o desenvolvimento da orçamentação programática.

B7.18 Nos últimos tempos, o AOGP começou a envolver-se mais directamente com a planificação, orçamentação e a prestação de serviços ao nível local. A partir de 2005, a Revisão Conjunta deu especial atenção às experiências de orçamentação e planificação ao nível distrital, que têm sido apoiadas em várias províncias por doadores fora do quadro do AOGP, considerando-as como um modelo de orçamentação baseada em resultados ao nível local (Capítulos B4 e B10).

Em que medida o AOGP tem contribuído para que as instituições de prestação de serviços respondam melhor às necessidades dos beneficiários.			
Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: *	Confiança: **

B7.19 A nossa pequena pesquisa da opinião da sociedade civil nas quatro províncias (Gaza, Inhambane, Zambézia e Cabo Delgado) perguntou à organizações a que é que elas atribuíam os melhoramentos nos serviços de saúde e educação que observaram. Tanto para a educação como para a saúde, elas acharam que a causa principal era o aumento do número e qualidade das escolas e unidades sanitárias. No caso da educação, elas mencionaram também a abolição das propinas de matrícula e a promoção dos direitos das raparigas; na saúde, o destaque foi para a formação e a motivação do pessoal da saúde. Uma delas mencionou, tanto para a educação como para a saúde, os cancelamentos da dívida e as condições introduzidas pelo HIPC. De qualquer maneira, ninguém achou que as modalidades específicas de ajuda tinham alguma coisa a ver com os melhoramentos.

B7.20 No entanto, o AOGP tem apoiado o desenvolvimento geral da capacidade institucional de diversas formas. Primeiro, é a única modalidade de ajuda que apoia o processo do PARPA na sua totalidade, ao abranger todos os sectores no orçamento. Sem o AOGP, as despesas de investimento seriam financiadas quase exclusivamente através dos SWAps e da ajuda a projectos, concentrando o investimento apenas em certos sectores. Segundo, o AOGP tem reforçado os compromissos dos ministérios sectoriais para com as metas sectoriais aprovadas através do processo orçamental e através da Revisão Conjunta. Isto não tem significado o desenvolvimento de novas políticas e reformas institucionais ao nível setorial. As políticas de saúde e educação têm sido desenvolvidas com a participação dos doadores ao nível sectorial e apresentadas noutros documentos: o Plano do Governo, o Plano Económico e Social (PES), o Plano de Investimento Público Trienal (PIPT), o PARPA, o CFMP e os Planos Estratégicos

Sectoriais ligados aos planos sectoriais provinciais. O que o processo do AOGP veio acrescentar foi uma pressão mais aberta e colectiva para atingir as metas dos serviços e para levar a cabo as reformas prometidas. O que distingue este processo é que:

- Ele tem a força do acordo colectivo entre o governo e os parceiros internacionais (agora incluindo o Banco Mundial) no apoio a estas prioridades das políticas.
- Ele é influente em todos os níveis da colaboração entre doadores e governo, seja no AOG, no apoio sectorial ou, provavelmente, também na ajuda a projectos.
- Ele criou um quadro para a monitoria colectiva da implementação de políticas assim como da planificação e afectação orçamental, através de um instrumento de avaliação na forma do QAD.
- As avaliações do QAD constituem a base sobre a qual os doadores determinam os seus compromissos de desembolso.

### **Elos Principais de Causalidade**

B7.21 A contribuição do AOGP para a melhoria da prestação de serviços não tem sido inventar novas políticas e metas, nem criar novos programas de desenvolvimento de capacidade institucional. Ela pode ser vista como manutenção do apoio às políticas e metas já aprovadas ao nível sectorial, e tem tido um efeito poderoso na canalização das despesas através do orçamento nacional. Isto tem-lhe permitido reforçar os compromissos ao torná-los matéria do acordo colectivo entre doadores e governo, expondo-os à monitoria transparente, e ajudando a melhorar a ligação entre os planos, as afectações orçamentais e a execução. O caso de Moçambique parece demonstrar um elo possível de causalidade entre o AOGP e a prestação de serviços que tem mais a ver com o desenvolvimento e manutenção de sistemas do que com a contribuição de *inputs* específicos para fortalecer a eficiência e a capacidade.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B7.22 O financiamento e a prestação de serviços estavam em crescimento (na verdade, em crescimento rápido) antes de o AOGP existir. Num país onde 50% da despesa pública foi financiada pela ajuda durante todo o período de 1994-2004, é difícil de imaginar que a recuperação rápida da guerra civil e o crescimento da prestação de serviços pudessem ter sido alcançados sem ajuda. Durante a maior parte deste período, a ajuda a projectos e depois os fundos comuns ao nível sectorial foram as modalidades de apoio. Muitos funcionários ao nível sectorial, alguns doadores, e alguns funcionários da maioria dos doadores poderiam argumentar que o apoio sectorial é a forma mais eficiente de canalizar ajuda para a prestação de serviços. Alguns receiam que uma predominância do AOG poderá pôr em risco estes benefícios ao quebrar as linhas de financiamento estabelecidas e esticando em demasia a capacidade do MPF. É provável que o apoio sectorial continue, mas precisa (como está previsto pelo governo e pelos doadores) de ser trazido para dentro do orçamento, de modo a que as afectações dos orçamentos do estado e dos sectores possam ser feitas racionalmente, com base no conhecimento do que cada um está fazendo. O diálogo G17/governo no âmbito da Revisão Conjunta baseia-se no AOG, mas abrange a ajuda sectorial, promovendo a coerência entre eles. Em última análise, o AOGP oferece a possibilidade de alcançar uma definição de prioridades e implementação integradas a nível trans-sectorial, bem como um apoio sustentado para o desenvolvimento de sistemas de uma forma que não seria possível alcançar somente através do apoio centrado em projectos ou em sectores.

## B8. Os Efeitos do AOG em Parceria sobre a Redução da Pobreza

Até que ponto o AOGP reforçou o impacto do governo sobre a pobreza?

### Introdução

B8.1 Neste capítulo, a **pergunta de avaliação** em análise é em que medida o AOGP tem fortalecido ou está a fortalecer o impacto do governo sobre as diferentes dimensões da redução da pobreza. Os elos de causalidade a serem considerados são se o AOGP contribuiu para

- Fortalecer os sistemas e a prestação de contas do governo de forma a alcançar o empoderamento e a inclusão social dos pobres (3.7/3.8→4.5→5.3 no mapa de causalidade);
- Criar um ambiente mais conducente ao crescimento com vista à redução da pobreza do rendimento (4.1→4.6→5.1);
- Desenvolver uma prestação de serviços mais responsável e em prol dos pobres, com vista à redução da pobreza não relacionada com o rendimento (4.7→5.2/5.3).

### Factos Relevantes

#### Estratégia para a Redução da Pobreza

B8.2 A redução da pobreza em grande escala é um processo complexo e de longo prazo em países como Moçambique, que partem duma base de rendimento extremamente baixa. A pobreza em Moçambique é agravada por inúmeras questões tais como o facto da maioria da população depender da agricultura de subsistência, a capacidade dos recursos humanos ser bastante baixa, a taxa de mortalidade ser elevada e a ameaça de abalos económicos ser permanente. A principal política de redução da pobreza em Moçambique desde 2000 é o PARPA do GdM. O AOGP é a única modalidade de ajuda que fornece apoio financeiro directo para a implementação desta estratégia pelo próprio governo (ao contrário de sectores específicos do governo). O diálogo do AOGP também tem contribuído para a nova estrutura e qualidade da abordagem da redução da pobreza, dado que incidiu em:

- reforma da GFP, o que deve melhorar o ‘*value for money*’ das despesas públicas;
- melhoria da prestação de contas interna;
- manutenção de níveis elevados de receitas e ajuda para as despesas do sector social com vista a alcançar uma redução rápida e em grande escala da pobreza através duma maior prestação de serviços sociais.

B8.3 Os parceiros doadores partilham actualmente com o governo o Quadro de Avaliação do Desempenho que avalia o progresso em função dos indicadores da pobreza. Os resultados alcançados em termos de melhorias na prestação de serviços (matriculas escolares, acesso aos serviços de saúde, água, estradas e serviços agrícolas) podem ser parcialmente atribuídos ao AOGP já que as respectivas metas e indicadores de monitorização fazem parte do QAD. O maior acesso aos serviços representa uma redução da pobreza não relacionada com o rendimento. O AOGP também melhorou a coordenação das condicionalidades dos doadores através do MdE de 2004 e do QAD, orientando-as, entre outras coisas, para o ‘compromisso do GdM de lutar contra a pobreza (com referência aos Objectivos do Desenvolvimento do Milénio e ao PARPA)’.



B8.4 Por outro lado, o PARPA, como foi referido nos capítulos anteriores, pouco fez para abordar várias questões sérias que afectam a pobreza e a sua redução potencial ao longo do tempo. Não tentou corrigir as desigualdades históricas territoriais ou criar as condições necessárias para oportunidades de emprego rural em grande escala, que serão a chave para a futura redução da pobreza de rendimento nas áreas rurais.

### **Pobreza não Relacionada com o Rendimento**

B8.5 Os indicadores socio-económicos mostram uma redução da pobreza não relacionada com o rendimento. Na educação, a taxa líquida de matrículas no ensino primário (anos 1-5) foi de 75.6% em 2004 em comparação com os 67.9% e 50.5% registados em 2003 e 2000 respectivamente. Na saúde, a taxa de mortalidade infantil desceu de 147 em cada 1000 nados vivos em 1997 para 124 em 2003. No entanto, a taxa de prevalência do HIV/SIDA é bastante elevada e está a aumentar rapidamente; subiu de 8.2% dos adultos (15-49 anos de idade) em 1998 para 14.9% em 2004. Prevê-se que para 2010 a esperança de vida seja 14 anos menos do que teria sido sem o SIDA (36 anos em vez de 50) (Banco Mundial 2004b).

B8.6 A Tabela B8.1 dá uma amostra geral das metas dos ODM e a probabilidade de as atingir. Não obstante os resultados impressionantes, várias metas são um tanto ou quanto ambiciosas e improváveis de serem atingidas. As metas para a erradicação da pobreza, igualdade dos sexos na educação, saúde maternal, e acesso a água potável nas áreas rurais têm probabilidade de ser alcançadas. As relacionadas com a educação primária universal, mortalidade infantil e controle da malária não serão provavelmente alcançadas com base nas tendências actuais.

### **Pobreza de Rendimento**

B8.7 Os Inquéritos aos Agregados Familiares (IAF) realizados em 1996/97 e 2002/03, mostram uma descida espectacular da incidência da pobreza analisada em função do consumo, de 69% para 54% do total da população. Isto representa uma redução extraordinária num período de 6 anos. Os agregados familiares entre o 5º e 95º percentil aumentaram o consumo numa média de 4% ao ano. Em resultado disso, a meta para redução da pobreza definida pelo PARPA<sup>28</sup> tem sido atingida facilmente. A redução da pobreza em mais de 15% (baseada numa abordagem conjunto flexível – Tabela B8.2) durante um período de 6 anos é bastante impressionante, especialmente em comparação com os outros países da África Sub-Sahariana.

B8.8 A redução da pobreza tem sido maior nas áreas rurais do que nas áreas urbanas. (Tabela B8.3). A pobreza desceu até 10.5 pontos percentuais nas áreas urbanas contra os 16 pontos percentuais nas áreas rurais no período de 1996 a 2003. Todavia, a redução da pobreza nas áreas urbanas é ainda bastante considerável, tendo em conta um período tão curto. Como resultado, a diferença entre as áreas urbanas e rurais, em termos de percentagem da população vivendo abaixo da linha de pobreza, diminuiu claramente.

B8.9 Apesar desta tendência positiva na redução da pobreza, é preciso ter em conta que a nível nacional, a desigualdade aumentou ligeiramente, como demonstrado pelo aumento do coeficiente Gini de 0.40 para 0.42 durante o período de intervalo entre os dois inquéritos aos agregados familiares. O maior aumento da desigualdade, tal como medido pelo coeficiente Gini, foi em Maputo. A desigualdade nas regiões do norte e centro do país foi nitidamente menor e

---

<sup>28</sup> O objectivo relacionado com a pobreza do PARPA é reduzir a incidência da pobreza absoluta de 70% em 1997 para menos de 60% em 2005 e menos de 50% no final da presente década.

registou apenas um pequeno aumento, em comparação com o aumento da desigualdade no sul do país, e em Maputo.<sup>29</sup>

**Tabela B8.1: Descrição Geral das metas dos ODM**

ODM	Meta	Indicador	Comentários
Objectivo 1. Erradicar a pobreza extrema e a fome	Meta 2015 = proporção de pessoas vivendo na pobreza extrema reduzida para metade em relação a 1990	De cerca de 69% para 33.5%	Os resultados do IAF (Inquérito aos Agregados Familiares) 2002-03 indicam que este objectivo deve ser atingido
	Meta 2015 = proporção de pessoas sofrendo de fome reduzida para metade em relação a 1990	*)	Pouco provável que seja atingido.
Objectivo 2. Alcançar a educação primária universal	Meta 2015 = matrículas líquidas para 100%	De 46.8% para 100%	Não é provável que seja atingido. Apesar dos esforços e do aumento da taxa de matrículas, os desafios mantêm-se (especialmente em relação ao EP2).
Objectivo 3. Promover a igualdade dos sexos	Meta 2015 = taxa de educação para 100% (educação primária até 2005)	De 72.9% para 100%	É provável que seja atingido para a educação primária caso se mantenham as tendências actuais. Em relação ao EP2, o desempenho continua muito baixo.
Objectivo 4. Reduzir a mortalidade infantil	Meta 2015 = reduzir a mortalidade abaixo dos 5 anos em 2/3	De 240(200)/1000 para 160(67)/1000	A taxa de mortalidade abaixo de 5 anos foi em 2002: 198/1000. Não é provável que seja alcançada.
Objectivo 5. Melhorar a saúde materna	Meta 2015 = reduzir a mortalidade materna para ¾	De 1083/100,000 para 271/100,000	É provável que seja atingida a meta do PARPA para a mortalidade materna hospitalar (de 175/100,000 em 2000 para 160 /100,000 2005)
Objectivo 6. Combater o HIV/SIDA e outras doenças	Meta 2015 = interromper e reverter o alastramento do HIV/SIDA	*)	Um Plano Nacional de Combate ao HIV/SIDA está a ser implementado. É muito cedo para indicar o seu impacto.
	Meta 2015 = interromper e reverter a incidência de outras doenças	*)	Em 2003: 4,478,215 casos de malária e 3,212 mortes. O objectivo da Malária não será provavelmente atingido.
Objectivo 7. Assegurar a sustentabilidade ambiental	Integrar os princípios de desenvolvimento dentro das políticas e programas e reduzir a perda de recursos ambientais	-	O compromisso político existe. Em 2001 a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável criou um acordo com este objectivo.
	Acesso a água potável Meta 2015 = reduzir para metade a proporção de pessoas sem acesso a água potável	De 35% para 67% (urbana) De 25% para 62.5% (rural)	Nas áreas urbanas a taxa de crescimento é mais baixa do que nas áreas rurais (parcialmente devido à migração). Estão previstos novos projectos urbanos e de saneamento para introduzir melhorias.
Objectivo 8. Desenvolver uma Parceria Global para o Desenvolvimento	Estratégias de trabalho produtivo para a juventude.	-	
	Acesso a medicamentos essenciais a preços razoáveis	-	
	Novas tecnologias disponíveis.	-	

Fonte: compilação dos autores a partir de diferentes fontes (<http://www.undp.org/mdg/countryreports.html>).

Nota \*): sobre alguns objectivos a informação existente é pouco segura (ou contraditória) para os indicadores quantitativos de 1990, o que torna difícil estimar a meta dos ODM 2005.

<sup>29</sup> Dado que o crescimento económico rápido está muitas vezes associado ao aumento da desigualdade durante um longo período, antes de eventualmente diminuir, o coeficiente Gini de Moçambique, especialmente para as regiões do norte e centro do país, parece ser bastante melhor do que seria de prever pela literatura publicada.

**Tabela B8.2: Variações nas medidas da pobreza entre o IAF 1996-97 e o IAF 2002-03**

	Contagem da pobreza		Fosso da pobreza	
	Abordagem conjunto fixo	Abordagem conjunto flexível	Abordagem conjunto fixo	Abordagem conjunto flexível
Niassa	-9.4	-18.5	-8.3	-14.3
Cabo Delgado	14.9	5.8	8.3	1.8
Nampula	-0.8	-16.3	0.5	-9.1
Zambézia	-9.5	-23.5	-4.9	-12.0
Tete	-10.7	-22.5	-4.8	-12.7
Manica	-2.4	-19.0	2.1	-7.4
Sofala	-39.5	-51.8	-32.6	-38.5
Inhambane	-2.5	-1.9	2.7	3.6
Gaza	-6.0	-4.5	-3.3	-2.4
Província de Maputo	1.3	3.7	1.1	3.3
Cidade de Maputo	-2.3	5.8	-0.3	4.4

Fonte: MPF 2004.

**Tabela B8.3: Redução da pobreza nas áreas urbanas e rurais**

	Contagem da pobreza		Fosso da pobreza	
	1996/7	2002/3	1996/7	2002/3
<b>Nacional</b>	69.4	54.1	29.3	20.5
<b>Urbana</b>	62.0	51.5	26.7	19.7
<b>Rural</b>	71.3	55.3	29.9	20.9

Fonte: MPF 2004.

### Fontes da Redução da Pobreza

B8.10 Tomando em consideração os resultados do IAF (Inquérito aos Agregados Familiares) de 2002/03 e os resultados preliminares da análise da regressão baseada nestes dados, a redução da pobreza rural assim como urbana pode ser atribuída ao crescimento económico, melhoramento do nível de educação e maior acesso a estradas e transportes públicos (Arndt *et al* 2004).

### Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

#### Serviços básicos para os pobres

Em que medida o AOGP (tendo em conta a demora das suas operações) tem reforçado – ou está reforçando – o impacto do governo sobre as diferentes dimensões da redução da pobreza, incluindo:

(a) o uso dos serviços básicos de saúde, educação e outros pelos grupos pobres.

Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: **	Confiança: **

B8.11 O AOGP é fornecido partindo do princípio de que o governo recipiente tem uma estratégia com prioridades definidas (o PARPA em Moçambique) para aumentar os níveis de despesa com o objectivo global de promover o crescimento do PIB em prol dos pobres e reduções na pobreza. Os fundos do AOGP serviram para aumentar a proporção dos fundos integrados no orçamento nacional e neste sentido ajudaram a financiar a expansão dos serviços em todos os sectores prioritários do PARPA. O diálogo de políticas e a condicionalidade estão fortemente concentrados nas questões e prioridades da política pública

e despesa pública, que reforçam o compromisso do GdM para manter altos níveis de financiamento para o sector social.

B8.12 O Capítulo B7 mostrou que os indicadores de saúde e educação melhoraram de forma consistente desde 1994, embora partindo de uma base muito baixa.. A taxa de expansão dos serviços foi mais elevada no período anterior (antes do AOGP), quando a recuperação da situação do tempo de guerra foi mais rápida. O Capítulo B7 concluiu que o AOGP deu uma contribuição modesta mas positiva para o melhoramento da prestação de serviços, principalmente através da manutenção do compromisso de aumentar a despesa social e apoiar as políticas e metas já aprovadas ao nível sectorial. O redirecionamento do financiamento através do orçamento nacional tem ajudado a reforçar os compromissos de prestação de serviços, através da sua inclusão no acordo colectivo entre os doadores e o governo, expondo-os a uma monitoria transparente, e ajudando a melhorar a ligação entre os planos, afectações orçamentais e execução.

B8.13 Classificámos o efeito do AOGP como fraco porque, embora ele tenha contribuído positivamente para processos mais amplos que afectam a prestação e o aumento dos serviços, houve certamente outros factores mais importantes na melhoria do uso dos serviços.

### Pobreza de Rendimentos

Em que medida o AOGP (tendo em conta a demora das suas operações) tem reforçado – ou está reforçando – o impacto do governo sobre as diferentes dimensões da redução da pobreza, incluindo:

(b) a melhoria do ambiente macro-económico conduzindo a maiores rendimentos e oportunidades económicas para os pobres..

Situação Geral:	Nível: **	Tendência: +	Confiança: ***
Influência do AOGP:	Efeito: *	Eficiência: **	Confiança: *

### Considerações gerais

B8.14 Moçambique tem alcançado taxas de crescimento altas e sustentadas por mais de uma década; publicações recentes e estudos empíricos mostram que existe um forte consenso de que o crescimento reduz a pobreza; (Dollar, D. et al. 2000; Foster, J. et al 2001)<sup>30</sup> Como abordado no Capítulo B6, o AOGP tem estado, desde o início, ligado ao PRGF e ao seu objectivo de alcançar a estabilidade macro-económica, a qual foi largamente atingida. Esta estabilidade macro ajuda a criar um ambiente favorável ao crescimento, mas não é de modo algum uma condição suficiente para o crescimento sustentado. O diálogo do AOGP incluiu questões chave de política, tais como a manutenção de altos níveis de financiamento para o sector social, que têm contribuído para a redução da pobreza em Moçambique.

B8.15 Pode-se inferir a existência de um círculo virtuoso: a expansão do Orçamento do Estado devido ao crescimento económico, maiores receitas fiscais e apoio orçamental tem permitido ao governo aumentar o nível de despesas o que, devido ao seu efeito multiplicador, pode representar uma contribuição significativa para o crescimento do PIB (ver Capítulos B3 e B6). As taxas gerais de crescimento altas e contínuas em Moçambique têm estado associadas ao

<sup>30</sup> Tem-se verificado que o aumento da produtividade é mais responsável por mudanças na pobreza do que o indicador geral de crescimento do PIB vulgarmente utilizado. Isto sugere que os países em desenvolvimento, ao tentar atingir os seus objectivos de redução da pobreza, devem seguir políticas que promovam o aumento da produtividade. Isto não diminui a importância de o governo providenciar uma rede segurança social para garantir que os custos de ajustamento associados aos benefícios da produtividade, não recaiam de forma desproporcionada sobre os pobres e que todos os membros da sociedade aproveitem os benefícios do crescimento melhorado.

aumento do rendimento dos pobres. Por sua vez, o crescimento económico tem estado associado a receitas fiscais mais elevadas. Durante o período de 2000-2004, as receitas fiscais cresceram mais rápido do que o Orçamento Geral do Estado, embora a uma taxa inferior à que tinha sido planeada (ver parágrafos B3.2 e B6.16). Junto com estas outras fontes de crescimento orçamental contínuo, o AOGP tem também contribuído para a expansão do orçamento de investimento financiado internamente, o que pode ter impactos sobre os sectores produtivos e na criação de empregos. Em conjunto eles também contribuíram para a expansão das despesas correntes – os salários dos funcionários públicos e as despesas correntes nos sectores prioritários – as quais devem melhorar a produtividade e o bem-estar dos cidadãos, incluindo os pobres.

**B8.16 Agricultura:** os resultados do inquérito de 2002/03 aos agregados familiares sugeriram que a agricultura beneficiou de boas condições climatéricas (após as cheias de 2000) e provavelmente também de melhoramentos na infra-estrutura rural e no crescimento dos mercados urbanos para os produtos agrícolas. É provável que a maior volume de despesas do GdM, com contribuições do AOGP e também do SWAp do sector agrícola, (PROAGRI) tenha aumentado as oportunidades para a população rural obter rendimentos, através da criação de empregos formais e informais, da venda de produtos agrícolas, assim como da venda de outros bens e serviços a professores, funcionários da saúde e operários da construção. Não existem provas absolutas em relação a estes resultados, mas a pobreza de rendimento tem com certeza diminuído nas áreas rurais. O sector agrícola esteve sujeito a uma grande reforma no âmbito do PROAGRI, que antecedeu o AOG. O AOG e o processo de Revisão Conjunta não podem afirmar que iniciaram ou influenciaram de forma decisiva as reformas no sector agrícola. Pelo contrário, a RC tem monitorado o progresso na prestação de serviços, atribuição de títulos de propriedade da terra e acesso a mercados e a créditos, assim como tem pressionado para a melhoria da gestão de projectos e execução orçamental e para o desenvolvimento de uma nova estratégia sectorial.

**B8.17 Estradas:** O melhor acesso a estradas tem demonstrado ter um impacto importante na redução da pobreza (MPF 2004). As estradas receberam aproximadamente 7% do total das despesas públicas executadas em 2003, incluindo as contribuições financeiras do AOGP e do fundo comum para estradas. O objectivo principal neste sector tem sido facilitar o acesso dos agricultores aos mercados nacionais. Nos últimos anos, foram alcançadas melhorias substanciais.

**B8.18** Classificámos a contribuição do AOGP como fraca porque, embora ele tenha contribuído positivamente para processos mais amplos afectando o ambiente e económico e a redução da pobreza, ele não constitui um factor primário.

### Empoderamento

Em que medida o AOGP (tendo em conta a demora das suas operações) tem reforçado – ou está reforçando – o impacto do governo sobre as diferentes dimensões da redução da pobreza, incluindo:

(c) o empoderamento dos pobres devido a melhorias na responsabilidade de prestação de contas do governo, maior participação nos processos de tomada de decisão, ou melhorias na administração da justiça.

Situação Geral:	Nível: *	Tendência: +	Confiança: **
Influência do AOGP:	Efeito:*	Eficiência: **	Confiança: **

**B8.19** O desperdício, o controle ineficaz da despesa pública e a ajuda descoordenada a projectos têm sido os principais factores por detrás do fraco desempenho dos serviços públicos em Moçambique. O AOGP, para além de estar totalmente dentro do orçamento e ligado aos

instrumentos de política do GdM, utiliza o diálogo para dar um forte destaque à monitoria e prestação de contas da gestão financeira pública. O GdM comprometeu-se a introduzir medidas para resolver estas questões de acordo com o apoio dos doadores (capítulos B3 e B4). No entanto, a prestação de contas pública e o escrutínio parlamentar do orçamento continuam fracos. O sucesso nesta área irá depender do compromisso dos doadores em transferir uma porção maior do seu financiamento para o orçamento, de modo a que os sistemas do GdM não sejam ignorados e o orçamento se torne mais abrangente e mais aberto ao escrutínio público. O Capítulo B4 constatou que houve melhorias neste sentido. O Capítulo B5 constatou que a formulação de políticas estava a tornar-se mais aberta e trans-sectorial, tendo os doadores do AOGP desempenhado um papel activo de apoio ao GdM.

B8.20 Actualmente, Moçambique está a desenvolver o PARPA II e espera-se que esta estratégia esteja baseada num conhecimento mais específico da natureza e causas da pobreza, assim como das ligações entre as acções públicas e as várias dimensões da pobreza, em comparação com a estratégia do PARPA I. O governo tenciona empreender uma consulta mais alargada do que a realizada na preparação do primeiro PARPA. Espera-se que as consultas mais alargadas ajudem a construir um sentido mais forte de 'ownership' da estratégia nacional.

B8.21 O Observatório da Pobreza foi criado como um fórum de discussão entre o GdM, os doadores e a sociedade civil sobre a implementação do PARPA. Reúne-se uma vez por ano e constitui um fórum para manifestar as opiniões e preocupações da sociedade civil. O Observatório foi originalmente criado como um órgão de monitoria, mas tem também realizado as suas próprias análises da pobreza e tem contribuído para o processo da Revisão Conjunta com as suas próprias ideias sobre políticas. Para dar ênfase a esta perspectiva, vinte membros da sociedade civil pertencentes ao Observatório realizaram a sua própria pesquisa sobre as questões de redução da pobreza, olhando em particular para a forma como a pobreza é percebida pela população (Grupo dos 20, 2004). O Observatório também vai estar envolvido na preparação do PARPA II, que vai utilizar muitos dos mesmos grupos de trabalho que foram criados para a Revisão Conjunta, para o diálogo entre os doadores e o governo e entre a sociedade civil e o governo. O Capítulo B5 referiu a importância deste desenvolvimento mas também manifestou algumas dúvidas quanto à amplitude da 'sociedade civil' que ele representa e até que ponto ele tem estado envolvido no diálogo sobre políticas.

B8.22 A administração da justiça é uma área com um fraco desempenho e poucas reformas efectuadas. Isto foi referido nos Capítulos B5 (processo de políticas) e B7 (prestação de serviços). As questões sobre os direitos humanos, corrupção e os efeitos da igualdade dos sexos no acesso à justiça são abordadas nos Capítulos C1 e C5 (questões transversais). As ONGs provinciais que pesquisámos (Anexo 5) referem que têm havido melhorias na saúde e na educação mas não no acesso à justiça. Inquéritos nacionais realizados por outra ONG, a Ética, mostraram uma percepção pública alargada sobre o mau desempenho e a corrupção na polícia, nos serviços de acusação pública e nos tribunais (Banco Mundial 2004c). Embora os moçambicanos tenham direitos humanos fortes legalmente protegidos, a prática é muitas vezes diferente.

B8.23 O governo tem recentemente realizado uma série de reformas com um grande apoio dos doadores. Alguns doadores bilaterais têm estado particularmente comprometidos com a reforma da administração da justiça, mas parece que o progresso tem sido lento. O AOGP deu um impulso ao abordar esta questão, fazendo a sua monitoria através do QAD e pressionando para o seu progresso no contexto da Revisão Conjunta. Foi criado um Concelho Coordenador para a Legalidade e Justiça, com financiamento dos doadores, para fornecer um mecanismo através do qual a reforma no sector como um todo possa ser negociada. Em 2004 foi aprovada uma lei anti-corrupção, um estudo sobre a corrupção deveria ter sido publicado em 2004 mas foi adiado para 2005, em 2004 foi promulgada a Lei da Família concedendo maior protecção e

direitos às mulheres e crianças, foi desenvolvida uma estratégia para reformar o sector legal e judicial e outra para reformar a polícia, foram criados novos programas de formação/educação para os funcionários dos serviços legais, e foi instituído um sistema para monitorar o progresso. No entanto, não parece provável que isto tenha produzido até agora grandes melhorias que sejam visíveis para os cidadãos.

B8.24 Classificámos a contribuição do AOGP como ‘fraca’ porque, embora tenha contribuído positivamente para processos mais amplos que afectam o empoderamento, os efeitos globais parecem ser insignificantes.

### **Elos Principais de Causalidade**

B8.25 Não é possível isolar ou quantificar os efeitos do AOGP na redução da pobreza. Há muitos outros factores que intervêm, a redução da pobreza tem sido desde há muito um foco importante do GdM e, ao nível agregado, a despesa nas áreas prioritárias não sofreu alterações. Contudo, o AOGP provocou um melhor alinhamento do apoio externo com os objectivos do GdM no âmbito do PARPA. No que respeita a todos os elos de causalidade realçados no início deste capítulo, podemos dizer que o AOGP está a contribuir para os resultados e efeitos ao Níveis 3 e 4, mas que os seus impactos ao Nível 5 não podem ser quantificados.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B8.26 O AOGP forneceu aproximadamente USD240m em 2004, o que representa uma quantia considerável de ajuda não vinculada indo para o Orçamento do Estado. Os efeitos múltiplos derivados desta despesa devem dar um contributo significativo para o crescimento do PIB. Outras formas de ajuda além do AOG também contribuíram para o crescimento económico o que, como foi referido, tem implicações consideráveis na redução da pobreza. O financiamento dos projectos cobre especialmente os custos capitais e de construção; em alguns casos os doadores cobrem apenas os custos de importação. Por outro lado, o AOGP contribui para todas as áreas de despesa governamental, incluindo os custos correntes, que consistem principalmente em salários e compra de bens e serviços com um elevado conteúdo local. Para além disso, a extensão da saúde e educação para as áreas rurais remotas, e a construção de estradas rurais, criam rendimentos e despesas nas áreas rurais, e maiores oportunidades para as populações pobres e remotas. Os doadores em Moçambique também estão a transferir o financiamento dos projectos para os SWAps, e é provável que isto continue. Julgamos que o AOGP tem sido um complemento útil para os esforços de redução da pobreza feitos pelas outras modalidades de ajuda, e que os seus efeitos não teriam sido alcançados somente pelas outras modalidades.

## B9. A Sustentabilidade do AOG em Parceria

*Será o processo do AOGP em si próprio sustentável?*

### Introdução

B9.1 A questão de **avaliação** que este capítulo aborda é se o AOG em Parceria é ele próprio sustentável ou não. O **elo de causalidade** a ser explorado é se existem 'loops retroactivos' e processos de aprendizagem que permitiriam à parceria se ajustar às novas realidades, experiências e resultados. Este capítulo revê primeiramente os processos de aprendizagem existentes (ou não) no desenho do AOGP, os procedimentos de harmonização e alinhamento, e as experiências de implementação. Depois avalia o caso de acordo com os critérios de avaliação definidos no Relatório Preliminar (Anexo K).

### Factos Relevantes

B9.2 O primeiro ponto é que o AOGP é um produto de aprendizagem. Ele surge como consequência de 20 anos de experiência de ajuda a Moçambique, e foi considerado pelos doadores que inicialmente o conceberam em 1998/99, como o sucessor mais eficaz de outros programas de ajuda. Eles basearam-se nas experiências passadas de coordenação do apoio em importações e ajuda alimentar, assim como numa longa relação com o governo. O ajustamento estrutural, o crescimento económico e a redução da dívida criaram condições para o desenvolvimento de um orçamento nacional que podia agora receber apoio directamente. Com uma abordagem conjunta ao apoio orçamental, eles pretendiam reduzir a sobrecarga administrativa do governo através dum acordo sobre condições e abordagens comuns. O desenvolvimento do AOGP coincidiu com a transição do FMI do ESAF para as condições de empréstimo do PRGF, permitindo o alinhamento do AOGP com as avaliações macro-económicas do FMI. A preparação PARPA pelo Governo de Moçambique forneceu uma estratégia para a redução da pobreza na qual o AOGP, o PRGF e o PRSC do Banco Mundial se basearam.

B9.3 O AOGP não tem sido um veículo para a expansão do volume total da ajuda, exceptuando o caso de alguns doadores individuais (o DFID em particular). A assistência oficial tem oscilado à volta de \$1 bilhão por ano desde 1992. No entanto, o AOGP assinala uma mudança da predominância da ajuda bilateral para a ajuda multilateral, pelo menos em termos de volume de fundos. Os doadores bilaterais assumiram uma (senão 'a') nova liderança nas relações de ajuda. Em 2005, o próprio Banco Mundial juntou-se aos parceiros doadores e governo na sua condicionalidade partilhada. Este ponto não deverá contudo ser exagerado: o FMI continua a liderar a gestão macro-económica, e muitas das condições do Banco Mundial (por exemplo sobre a reforma bancária) foram adoptadas pelo AOGP.

B9.4 O AOGP em Moçambique também assinalou uma mudança nas modalidades de ajuda, a partir do apoio a projectos e fundos comuns sectoriais. No entanto, o Programa Conjunto nunca foi exclusivamente sobre o AOG, mas sim uma amálgama de instrumentos. Desde o início, ele esteve preocupado com o 'apoio programático' incluindo o apoio à balança de pagamentos e o apoio sectorial, embora a condição básica para ser membro fosse que os parceiros contribuíssem para o AOGP e este tem sido o foco principal. Também estão incluídos no grupo, doadores (como por exemplo Portugal e França) que apoiam sobretudo projectos, e observadores (Japão e USA) que também apoiam projectos e outras formas de apoio fora do orçamental geral. Doadores com de modalidades de ajuda diversas podem participar, ganhar experiência e decidir a sua futura combinação de modalidade de ajuda. Em 2004, o AOG recebeu de seis doadores (Bélgica, CE, Itália, Países Baixos, Suíça e Reino Unido) o



correspondente a mais de 30% da sua ajuda. Vários países têm um compromisso muito maior com a ajuda sectorial, e tudo indica que devem manter esse equilíbrio: Canadá, *Dinamarca*, Finlândia, *França*, *Alemanha*, *Irlanda*, *Noruega* e *Suécia*. Alguns doadores (os que estão em itálico) têm uma posição forte na ajuda a determinadas províncias.

B9.5 Em termos de sustentabilidade, esta combinação tem efeitos positivos e negativos. Do lado positivo, ela possibilita maior flexibilidade e diferentes formas de julgamento sobre qual a melhor forma de ajuda; dentro do processo da Revisão Conjunta, ela permite que as experiências sectoriais e locais sejam discutidas sem haver o risco de os debates estarem muito concentrados na gestão macro-financeira e económica. Do lado negativo, ela significa que o AOGP é somente mais uma modalidade de ajuda que o governo tem que acomodar: quase todos os doadores que apoiam o orçamento, continuam a dar ajuda a projectos fora do orçamento (ao mesmo que tempo que exigem do governo maior transparência no orçamento!). No entanto, contra os aspectos negativos, o processo de Revisão Conjunta (e porque os seus debates cobrem todas as formas de ajuda) contribui para harmonizar as várias modalidades de ajuda num conjunto comum de prioridades e avaliações de desempenho com base no PARPA.

B9.6 O Programa Conjunto criou dentro da sua organização e procedimentos vários instrumentos de aprendizagem que foram descritos nos Capítulos A3 e B1. Um conjunto de grupos de trabalho relacionados com políticas analisam o desempenho e os compromissos do governo e dos doadores. As Revisões Conjuntas anuais avaliam o desempenho do governo (e agora também o dos doadores) em função das metas com vista a definir os futuros compromissos. Uma Revisão Semestral contribui para a planificação e orçamentação para o ano seguinte. Têm sido realizadas periodicamente 'avaliações de aprendizagem' por doadores individuais e, em 2004 e 2005, pelo governo e doadores em conjunto. O Programa Conjunto mostrou também a sua capacidade de reagir à crise financeira de 2000/01 e à consequente suspensão dos desembolsos. Isto fez com que o governo exigisse maior transparência nas condições e teve como resposta um novo MdE e um Quadro de Avaliação de Desempenho

B9.7 O Programa Conjunto com o AOG como foco principal, construiu um sistema elaborado de colaboração doadores-governo com uma estrutura de organização e liderança que provou ser capaz de gerir um maior número de membros e variedade de questões. Isto fez com que a anterior separação de condições e processos dos doadores fosse uniformizada oficialmente num conjunto de normas respeitado por todos. Continuam a existir práticas de ajuda que variam de doador para doador, mas com esta pressão, estão pouco a pouco se tornando mais harmonizadas; os doadores estão pelo menos a considerar se poderão partilhar missões e a concentrarem-se de forma mais racional em sectores mais específicos (Killick *et al* 2005). Poder-se-á questionar se este procedimento corre o risco de se tornar demasiado sustentável ou permanente, quase como se os doadores passassem a fazer parte do governo. No entanto, existem também riscos de sustentabilidade na natureza abrangente e elaborada do Programa Conjunto. A contínua expansão do grupo de doadores para incluir doadores que fazem pequenas contribuições para o AOG faz com que se corra o risco de se criarem problemas e tensões a nível organizacional; por outro lado, como referimos atrás (Capítulo B1), isto pode também ajudar na aprendizagem do doador. A harmonização à volta de princípios e condições comuns poderá também levar à contenção das opiniões dos doadores a um nível que eles considerem inaceitáveis. Embora os doadores sejam livres de decidir cada ano quanto é irão comprometer para o ano seguinte, e possam adoptar mecanismos de tranches (como a Suíça e a CE) para dar uma resposta adequada em função das condições específicas, actualmente eles fazem uma avaliação conjunta do desempenho do governo. Harding e Gerster (2004) sugerem a possibilidade de os doadores fazerem avaliações separadas, mas isto voltaria a criar incertezas para o governo.

B9.8 Os riscos para o governo são, por um lado, de incerteza caso os doadores usem critérios de avaliação diferentes ou façam julgamentos opostos, e por outro lado, de

vulnerabilidade a uma acção combinada dos doadores para suspenderem a ajuda. Sugerimos no Capítulo B2 que a ameaça para o governo de ter uma suspensão combinada da ajuda era tão pesada que, à medida que o AOG cresce, torna-se cada vez mais improvável que os doadores estejam preparados para tomar uma tal decisão. Isto poderá levar-nos a pensar que os doadores e o governo estão, portanto, sustentavelmente presos um ao outro! No entanto, continuam a existir riscos para o GdM, pois os desembolsos tardios da ajuda podem ter impactos macro-económicos substanciais.

B9.9 A harmonização e o alinhamento surgem em conjunto desde que os doadores estejam alinhados com os sistemas governamentais. Isto parece ser cada vez mais o caso de Moçambique. O Programa Conjunto está orientado segundo as prioridades do PARPA, o plano económico e social do governo (PES) como plano operacional, o relatório de progresso do PES para o parlamento, e o conjunto acordado de metas de desempenho (QAD) elaboradas com base nas prioridades do governo. O processo da Revisão Conjunta e, progressivamente, o processo de revisão sectorial estão programados para coincidirem com ciclo orçamental. Os doadores estão, cada vez mais, a fazer os seus desembolsos de forma mais previsível. Assim, o AOGP está a contribuir com um número crescente de recursos alinhados com os próprios sistemas e estratégias do governo e, nesse sentido, está a ajudar a construir instituições nacionais sustentáveis. A principal questão de sustentabilidade é se a capacidade e as instituições nacionais estão realmente a serem desenvolvidas ou, pelo contrário, a serem esmagadas pelo AOGP.

B9.10 Os sistemas de orçamentação, planificação e contabilidade aos quais os doadores estão-se alinhando são fracos. Moçambique é um país com um alto risco fiduciário, devido sobretudo às fraquezas do seu sistema de gestão financeira pública, e não tanto à corrupção deliberada ou ao mau uso de fundos. Existem sérias e justificadas preocupações sobre a eficácia dos fluxos de fundos não vinculados que entram no orçamento, o qual tem uma natureza incremental, não calcula os custos dos efeitos, mostra poucas melhorias na eficiência operacional ao longo do tempo, depende de práticas de aprovisionamento vulneráveis e pouco transparentes e continua a ser um indicador ineficaz de como o dinheiro é afectado e gasto. As Revisões Conjuntas identificam anualmente essas falhas na governação e na gestão financeira pública, assim como o lento progresso nas reformas do sector legal e judiciário. Contudo, os Capítulos B3 e B4 apontam uma série de sinais que mostram que a situação está a melhorar: aumento nas receitas fiscais domésticas, reforma alfandegária, melhoria das auditorias internas e externas, introdução de melhores sistemas financeiros de controle e contabilidade, esforços para trazer mais ajuda para dentro do orçamento, e melhorias no diálogo entre o MPF e os ministérios sectoriais sobre as prioridades orçamentais. O AOGP tem contribuído para estas reformas, que são metas do QAD, e tem apoiado o constante compromisso orçamental do governo para com as áreas prioritárias do sector social.

B9.11 As limitações em termos de organização e capacidade dos recursos humanos continuam a ser uma ameaça à sustentabilidade do AOGP pelo lado do governo. Estes factores afectam a capacidade do governo de participar em discussões com os doadores, realizar reformas e executar os orçamentos. Também afectam a capacidade do Parlamento em analisar e contribuir para o 'loop retroactivo' em prol da elaboração de políticas. Estes aspectos são desenvolvidos no Capítulo C3.

## Avaliação segundo os Critérios de Avaliação

### Aprendizagem Mútua entre Governo e Doadores

Em que medida o AOGP permite um processo de aprendizagem mútua entre o governo e os PI com mecanismos flexíveis de ajustamentos com base na experiência (incluindo um ajustamento para maximizar as complementaridades entre as diferentes formas de ajuda).

Nível: \*\*\*

Tendência: =

Confiança: \*\*\*

B9.12 A secção anterior identificou vários mecanismos de aprendizagem mútua oferecendo uma oportunidade de retroacção em diferentes níveis do elo de causalidade, como por exemplo:

- Nível 1 (*inputs*) de volta para o Nível 0 (condições iniciais): o desenho do AOGP baseou-se na experiência e avaliação das condições iniciais. Desenvolveu-se como resposta aos pedidos do governo para um maior reconhecimento das suas preocupações.
- Níveis 1, 2 (efeitos imediatos) e 3 (resultados) de volta para o Nível 0: a inclusão de uma grande variedade de doadores comprometidos com outras modalidades de ajuda (projectos, apoio sectorial e provincial) traz as condições da vida real para o debate do AOGP que, caso contrário, poderia estar centrado demais em questões mecânicas e macro.
- Níveis 2 e 3 de volta para o Nível 1: avaliações de aprendizagem encomendadas sobre o desempenho do AOGP (através da Revisão Conjunta) e o desempenho dos doadores (através do quadro de prestação de contas dos doadores) expuseram a organização e os recursos do AOGP a uma revisão formal.
- Nível 2, 3 e 4 (efeitos) de volta para o Nível 1: os grupos de trabalho conjunto e a Revisão Conjunta forçam o reconhecimento, pelos doadores, das políticas e procedimentos do governo, e expõem o governo e doadores à revisão da eficácia dos *inputs* do AOGP.
- Nível 3 (resultados), 4 (efeitos) e 5 (impactos) de volta ao Nível 2, 1 e 0: a aplicação conjunta do QAD leva a uma aprendizagem mútua sobre a eficácia do AOGP na reforma de sistemas e na produção de efeitos e impactos.

B9.13 A natureza inclusiva do Programa Conjunto traz para o debate a consciência de que outras modalidades de ajuda podem apresentar vantagens complementares. No entanto, gostaríamos de sugerir que houve algumas limitações em relação ao grau em que as oportunidades de aprendizagem foram utilizadas:

- Embora os doadores e o governo avaliem o desempenho em função dos indicadores de resultados, efeitos e efeitos imediatos do QAD, tanto quanto sabemos, eles não analisam os mecanismos através dos quais o AOGP pode especificamente apoiar o governo a atingir estas metas.
- De um modo mais geral, parece que as diferentes modalidades de ajuda são toleradas ou compreendidas em vez de serem comparadas pelas suas respectivas vantagens ou pela proporção de fundos que podem ser afectados através delas. A decisão da Revisão Conjunta de 2005 de que o governo desenvolveria uma política de ajuda pode abrir o debate sobre esta questão.
- A prestação de contas aos detentores de interesse domésticos (parlamento e sociedade civil) é reconhecida pelos doadores e pelo governo como sendo importante, inclusive como instrumento retroactivo para as políticas. Foram dados passos para fortalecer a prestação a ambos, mas uma e outra mantêm-se fracas. (Capítulo B4).

### Revisão e Ajustamento Abrangentes e Eficazes

Em que medida este processo abrange os três principais fluxos do AOGP (fundos, instituições e políticas) com ajustamentos relacionados com os resultados reais a todos os níveis nos elos de causalidade (desde a qualidade de recursos ao impacto geral sobre a pobreza).

Nível: \*\*\*

Tendência: +

Confiança: \*\*\*

B9.14 Um crescente volume de recursos tem sido disponibilizado na forma de fundos do AOG integrados no orçamento nacional. Ele tornou-se uma proporção significativa mas não dominante de toda a ajuda oficial (3% em 2000, 9% em 2001, 4% em 2002, 15% em 2003 e 24% em 2004) e do total do Orçamento do Estado (3%, 9%, 10%, 13% e 17%). Não é uma proporção suficientemente grande do RIB (máximo 6%) por si só para ter um impacto significativo e positivo na macroeconomia. Na verdade, nos períodos onde o AOG tem sido imprevisível, fora do prazo, executado acima ou abaixo do previsto, ele tem contribuído para as respostas defensivas do governo e do banco central, conduzindo a impactos negativos de curto prazo, reais mas limitados, nos indicadores macro (Capítulo B6). No entanto, o nível de financiamento do AOGP tem sido suficientemente significativo para ter um maior efeito através do diálogo que ele tem produzido. Ele tem 'catapultado' maior influência pelo facto de estar ligado (i) ao FMI com a sua influência na estratégia macro do governo, e (ii) a toda outra ajuda devido ao facto de o processo de Revisão Conjunta ter sido o enquadramento dentro do qual toda a ajuda e o orçamento geral do governo são discutidos.

B9.15 Como indicado na secção sobre 'factos relevantes', os efeitos institucionais percorrem todos os níveis de análise identificados no parágrafo B9.12:

- O desenvolvimento e evolução da abordagem conjunta ao apoio programático,
- A resposta às crises na sua reformulação para responder aos pedidos do governo para maior previsibilidade,
- O impulso para harmonizar as práticas de ajuda e alinhá-las com os sistemas governamentais,
- A resposta às avaliações da aprendizagem sobre o funcionamento e efeitos do AOGP,
- O desenvolvimento dos procedimentos organizacionais para acomodar um maior número de membros e agendas mais abrangentes,
- O desenvolvimento de sistemas de avaliação do desempenho que impulsionam a agenda de reformas e têm potencial para aumentar a retroacção com base na prestação de contas nacional,

As reformas institucionais têm sido um foco importante do AOGP, mas as fraquezas institucionais e de capacidade também têm constituído um sério problema para a sua implementação.

B9.16 Nos primeiros anos, o AOGP concentrou a sua atenção na gestão financeira e nas reformas institucionais, embora estes estivessem em última análise orientados para a redução da pobreza. Como foi descrito no Capítulo B5, a resposta aos pedidos do governo para uma maior previsibilidade consistiu no desenvolvimento de indicadores de desempenho que obrigassem a um maior envolvimento dos ministérios sectoriais e dos doadores na avaliação do desempenho e conseqüentemente na organização da Revisão Conjunta. O desenvolvimento do sector financeiro foi sempre importante, mas este alargamento da agenda levou a uma preocupação mais directa com a promoção de negócios e a agricultura, a criação de emprego, questões transversais e a prestação de serviços. No geral, o AOGP concentrou-se mais na actividade de monitoria e pressão para melhorar os efeitos das políticas do que na elaboração de novas políticas. No entanto, certos sectores anteriormente isolados (particularmente o

judiciário e a auditoria externa) tornaram-se a fonte principal de pressão para a reforma de políticas e institucional.

### Retroacção para os Detentores de Interesse

Em que medida este processo fornece ensinamentos apropriados e atempados a todos os detentores de interesse de forma a assegurar a continuidade e durabilidade ao AOGP

Nível: \*\*

Tendência: +

Confiança: \*\*\*

B9.17 Os processos de aprendizagem atrás descritos não existem com vista a garantir a continuidade e a durabilidade do AOGP. Na verdade, julgaríamos ser um erro reconhecer o seu valor nesses termos. No entanto, eles tornaram o Programa Conjunto um modelo resistente, quer em termos de robustez da sua organização e de capacidade de incluir um número maior de membros, quer em termos do seu alinhamento crescente com os sistemas governamentais, reformas prioritárias e preocupações políticas. Em termos de inclusão dos detentores de interesse, ele tem conseguido atrair um número crescente de contribuintes para o AOG. Este programa tem estado também aberto a doadores que estão principalmente envolvidos em outras modalidades de ajuda, e a observadores que não fornecem nenhum AOG, mas que apesar de tudo participam nos grupos de trabalho e no processo de revisão. Presentemente os EUA presidem ao grupo de trabalho do sector privado. Nos últimos dois anos, o Programa Conjunto envolveu-se também mais intensamente com os ministérios sectoriais e criou fóruns para discussão e análise de questões transversais (género, HIV/SIDA e meio ambiente). A partir de 2006 é provável que os governos provinciais sejam envolvidos no processo de RC.

B9.18 Os 'representantes da sociedade civil' passaram a estar envolvidos através do Observatório da Pobreza. A sua participação parece-nos obedecer a princípios definidos pelo governo, mas o carácter independente das suas opiniões e a profundidade do seu envolvimento parece estar a crescer (ver Capítulo B5). Numa entrevista, eles queixaram-se que, em 2004 e 2005, foram envolvidos nos processos de revisão e grupos de trabalho bastante tarde e de uma forma simbólica, com excepção do grupo de trabalho do género que solicitou a sua participação de forma mais substancial, talvez pela preocupação do próprio grupo em abordar os problemas do género. O parlamento tem as suas próprias reservas em se envolver na formulação de políticas ao ser convidado a participar directamente na Revisão Conjunta e na reformulação do PARPA, preferindo manter um papel independente de escrutínio. Dado o papel essencial que a prestação de contas interna (em substituição da prestação de contas aos doadores) desempenha no modelo do AOGP, esta é uma área que requer mais atenção em Moçambique.

### Elos Principais de Causalidade

B9.19 Está demonstrado que existem 'loops retroactivos' eficazes. As principais limitações são:

- O processo de Revisão Conjunta avalia o governo em função das metas, mas poderia considerar também como apoiá-lo melhor para que ele possa atingi-las.
- A proximidade dos doadores aos processos centrais do governo fê-los ver que os sistemas governamentais não estavam preparados para implementar a estratégia de redução da pobreza. Muito do esforço do AOGP passou conseqüentemente a estar concentrado em melhorar os processos do governo e, em especial, a gestão financeira pública. Assim, é mais realista contar com 'loops retroactivos' mais pequenos, ou seja, procurar a aprender a partir dos efeitos sobre os sistemas governamentais em vez dos resultados e efeitos posteriores.
- A vantagem comparativa das diferentes modalidades de ajuda poderia ser considerada mais sistematicamente pelo governo e doadores.

- A prestação de contas interna deveria ser o mecanismo retroactivo principal, mas até agora tem sido extremamente fraca.

### **Comparação com Possíveis Alternativas de Intervenção**

B9.20 É possível que um cenário alternativo 'sem ajuda' pudesse levar a uma maior prestação de contas interna ou a que ela não fosse ultrapassada pela prestação de contas aos doadores. No contexto Moçambicano, isto é impensável: a escolha é entre as modalidades de ajuda. Os mecanismos de prestação de contas e de retroacção desenvolvidos pelos doadores conjuntamente com o governo, parecem não ter sido exclusivos, mas antes terem abrangido outros actores, governamentais ou não, e ter desenvolvido instrumentos que estão disponíveis para os detentores de interesse nacionais. O AOGP foi desenvolvido pelos doadores, e depois pelo governo, porque as outras formas de ajuda estavam demasiado fragmentadas para permitir que os doadores aprendessem com as experiências, e para encorajar o desenvolvimento dos sistemas nacionais. O processo aberto da Revisão Conjunta oferece oportunidades únicas para desenvolver a aprendizagem através das experiências de todas as modalidades de ajuda e sectores. As abordagens sectoriais poderão criar uma relação mais estreita de troca de experiências entre os especialistas, mas isto não é substituído pelo modelo de AOGP desenvolvido em Moçambique.



## PARTE C: QUESTÕES TRANSVERSAIS

### C1. Questões Transversais Relativas a Políticas

#### Introdução: Distinguindo o papel do AOGP

C1.1 Certas questões transversais (QT) foram intrínsecas ao AOGP desde o seu começo, nomeadamente aquelas que tinham a ver com o fardo da ajuda, a governação e a gestão financeira: os custos de transação; o risco fiduciário e a corrupção; 'ownership' e a condicionalidade; a prestação de contas; o desenvolvimento da capacidade institucional do governo, o equilíbrio entre o sector público e privado; e a descentralização. Iremos classificar estas questões como "QT de governação". Elas foram abordadas pelo AOGP precisamente porque se verificou que haviam sido pouco tratadas ou então ignoradas na ajuda a projectos, no ajustamento estrutural e nos programas descoordenados de apoio à balança de pagamentos. Contudo, as questões transversais relacionadas com políticas – género, meio ambiente, HIV/SIDA e direitos humanos – não foram inicialmente abordadas pelo AOGP, excepto na medida em que constituíam preocupações da estratégia governamental de redução da pobreza, a qual o AOGP deveria apoiar. Estas QT sobre políticas continuaram sendo quase exclusivamente assuntos para a ajuda a projectos e programas ao nível sectorial até 2004, altura em que os novos acordos entre o Governo de Moçambique e os Parceiros do Apoio Programático alargaram as preocupações do AOGP. Outras formas do apoio programático, o PRGF do FMI e o programa de reforma da gestão económica do Banco Mundial (até 2003), não abordaram as QT de política a não ser na medida em que o FMI e o Banco estavam também empenhados no apoio à estratégia de redução da pobreza.

#### Género

C1.2 Em termos dos direitos legais das mulheres e da sua representação na vida pública, Moçambique tem tido um desenvolvimento positivo desde antes da independência. O princípio da igualdade entre mulheres e homens foi defendido pela FRELIMO durante a luta armada. O Destacamento Feminino foi criado em 1971 e a Organização da Mulher Moçambicana em 1973, ambos como parte da FRELIMO. A primeira Constituição de 1975 defendia a igualdade perante a lei e a constituição revista em 1990 declarou a "igualdade em todas as esferas da vida política, económica, social e cultural" (PNUD 2001: 34-35). A percentagem de parlamentares do sexo feminino aumentou de 28% nas eleições de 1994, para 30% em 1999 e 42% em 2004 – uma das percentagens mais elevadas no mundo. Em 2004, três dos 25 ministros eram mulheres assim como cinco dos 18 vice-ministros. O PARPA tomou medidas para aumentar a igualdade em termos de género nas esferas da educação e saúde, embora tenha sido criticado por não estender esta preocupação até às esferas económicas.

C1.3 Os direitos legais podem ser avaliados em função da realidade na prática, contudo deve-se notar que a obtenção de direitos legais é o primeiro passo para uma mudança na prática. Diz-se que a posição relativa da mulher piorou durante o período da guerra civil e depois devido à falta de emprego no sector formal e de despesas nos serviços sociais que se seguiram às políticas de ajustamento estrutural (UNDP 2001, CIDA 2004). O Índice de Desenvolvimento do Género (GDI) do PNUD coloca a posição da mulher em 139º lugar de um total de 144 países em 2004. Existe uma clara diferença na pontuação do GDI entre as províncias mais desenvolvidas do sul e o resto das províncias mais a norte (Cabo Delgado, Niassa, Nampula e Zambézia), as quais têm uma pontuação inferior de IDH e GDI e, juntamente com Sofala, a pontuação mais baixa de melhoramento da posição da mulher em relação ao homem (PNUD 2001). Existe uma grande diferença (gap) entre os direitos constitucionais e a prática legal: falta de acesso aos tribunais; administração discriminatória da justiça (PNUD 2001); barreiras legais e tradicionais em relação à propriedade ou acesso aos



recursos produtivos; falta de reconhecimento da violência doméstica como crime; e dificuldades no acesso a apoio legal (Banco Mundial 2004c, PNUD 2001, CIDA 2004). Algumas destas desvantagens foram abordadas formalmente na recente da Lei da Família aprovada em 2003 e promulgada em 2004, que dá maior protecção e direitos às mulheres e crianças, incluindo aqueles que se encontram em união de facto.

C1.4 A discriminação das meninas no acesso à educação persiste mas a situação está melhorando. As matrículas escolares têm aumentado e os dados disponíveis mostram uma redução na diferença entre rapazes e meninas. A alfabetização tem também melhorado entre as mulheres, mas existe ainda uma grande diferença entre mulheres e homens. Os indicadores da saúde até certo ponto seguem o “padrão” internacional: os homens têm taxas de óbito e mortalidade mais elevadas do que as mulheres, e as mulheres têm esperança de vida mais alta. No entanto, este padrão pode ser revertido devido aos efeitos da epidemia do HIV/SIDA. As mulheres são mais vulneráveis ao HIV/SIDA e apresentam taxas de mortalidade mais elevadas (Cumbi, 2001). Os indicadores de saúde infantil não mostram desvantagens em relação aos elementos do sexo feminino.

**Tabela C1.1: Indicadores da posição relativa das mulheres**

	1990	1995	2000–01	2002–03	2004
Percentagem das meninas em relação aos rapazes no ensino primário (%)	73	70	77	83	
Percentagem de mulheres jovens alfabetizadas em relação aos homens (% com a idade 15-24)	48	55	62	64	
Percentagem de assentos ocupados por mulheres no parlamento (%)		29	28		41

Fontes: PNUD 2001, base de dados dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial 2004, Banco Mundial 2004b, Dinamarca 2004

Nota: Todos os valores foram arredondados para o número inteiro mais próximo.

**Tabela C1.2: Estatísticas da Saúde Feminina/Masculina**

	1997		2003	
	Fem.	Masc.	Fem.	Masc.
Crianças com vacinação completa (12-23 meses) (%)	47	48	63	64
Crianças com diarreia tratadas com a terapia de re-hidratação oral (%)	53	45	74	67
Subnutrição crónica (%)	36	36	39	43
Taxa de mortalidade infantil ((por 1000) (%)	141	153	120	127

Fonte: Inquérito Demográfico e de Saúde (INE 1998 and 2005)

Nota: A subnutrição crónica para 1997 é abaixo dos 3 anos e para 2003 abaixo dos 5 anos. Todos os valores foram arredondados para o número inteiro mais próximo.

C1.5 As questões de género têm sido acompanhadas de perto por algumas agências de ajuda, em particular pela CIDA, PNUD e UNFPA. Os doadores pagam 60% da folha de salários de cinco funcionários e a renda total da direcção nacional da mulher no Ministério da Mulher e Coordenação da Acção Social. Contudo, o AOGP só a partir de 2003 começou a abordar explicitamente as questões de género, excepto na medida em que contribuiu para a melhoria geral da economia, direitos legais, reforma judicial e prestação de serviços. A criação dum grupo de trabalho sobre género levou a uma participação muito activa deste grupo (com o envolvimento do Fórum Mulher) dentro do processo de Revisão Conjunta de 2005. Um encontro entre a equipe do estudo e o grupo do género mostrou que elas viram isto como um avanço positivo na introdução das questões de género nas discussões centrais sobre a macroeconomia, governação e reforma legal. A Aide Memoire de 2005 propôs que fosse desenvolvido um plano de acção e uma política nacionais para o género.

## Meio Ambiente

C1.6 Entre todas as questões transversais que nos pediram para abordar nesta avaliação, esta parece ter sido a que recebeu menos atenção no âmbito do AOGP. Como em várias outras QT, Moçambique tem uma boa actuação ao nível legal. Uma avaliação do Banco Mundial (Böjo *et al* 2004) sobre o grau em que os PARPAs abordam os factores ambientais, classificou Moçambique em terceiro lugar de um conjunto de 53 países pela

- sua descrição das questões ambientais
- análise das ligações entre a pobreza e o meio ambiente
- respostas em termos de políticas e programas
- e níveis de participação e inclusividade na identificação de questões.

C1.7 Moçambique teve um bom desempenho particularmente no que respeita ao terceiro ponto: o desenvolvimento de “sistemas de respostas” – padrões legais e regulamentares, programas de gestão dos recursos naturais e sobre o meio ambiente humano, assim como sistemas de monitorização dos resultados. Contudo, em 2002-3, Moçambique teve o pior desempenho de todos os países abrangidos pelos relatórios de progresso do PARPA sobre *implementação* de medidas ambientais: “o primeiro relatório de implementação foi avaliado com sendo particularmente fraco tendo em conta a elevada pontuação das propostas ambientais em todo o PARPA” (Böjo *et al* 2004:19). A avaliação melhorou no relatório de progresso de 2003-4, mas a implementação em todos os países com excepção de um (Albânia) foi considerada como fraca.

C1.8 De igual modo, uma avaliação do Governo canadiano concluiu que Moçambique “tem uma excelente legislação e políticas ambientais” mas “falta-lhe capacidade para implementar esta legislação” (CIDA 2004). Havia leis e políticas para orientar a gestão ambiental, os estudos de impacto ambiental, assim como as florestas e fauna bravia, mas pouca informação sobre a sua aplicação. Nos últimos dois anos, as Revisões Conjuntas têm monitorado a introdução de mais legislação e estratégias sobre planeamento da terra, desenvolvimento sustentável, gestão do lixo hospitalar e aspectos ambientais do planeamento distrital. Há indicadores do QAD sobre o acesso aos direitos sobre a terra, aprovação dos pedidos para gestão dos recursos naturais e pequenos regadios. Mas, o diálogo do AOGP não tem dado a esta QT uma atenção tão séria como tem dado às outras.

## HIV/SIDA

C1.9 O HIV/SIDA afectou cerca de 14.9% da população entre os 15 e os 49 anos de idade em 2004 e prevê-se que chegue aos 16.8% em 2010 (MISAU 2004). 59% dos afectados são mulheres. Em resultado disso:

- A esperança de vida, em vez de subir dos 43 anos em 1999 para 50 em 2010, prevê-se agora que desça para 36 (Banco Mundial 2004b);
- As taxas de mortalidade infantil serão provavelmente 25% mais elevadas do que o esperado (Banco Mundial 2003c);
- Em 2004 havia 228,000 órfãos devido ao SIDA, subindo para mais de 500,000 em 2010 (Banco Mundial 2004c).

Para além do efeito imediato sobre a população, o HIV/SIDA tem impactos indirectos numa reduzida taxa de crescimento do PIB (menos 1% ao ano até 2010 (Arndt 2003) e implica novas despesas elevadas em tratamentos de saúde e na substituição do pessoal perdido. Calcula-se que será necessário treinar mais 25% de pessoal médico só para manter os números. Uma percentagem semelhante aplica-se provavelmente à educação.

C1.10 Hodges e Tibana (2004: 92-100) referem o reconhecimento relativamente precoce do governo em relação a este problema com a introdução de um programa de prevenção e controle em 1988. Contudo, a guerra civil desviou as atenções e os recursos, e só no ano 2000 o Conselho de Ministros aprovou uma Estratégia Nacional e criou o Conselho Nacional de Combate ao SIDA (CNCS). Este concentrou-se na prevenção até que, em 2002, foram disponibilizados recursos do Fundo Global de Combate ao SIDA, da Fundação Clinton, da USAID e outros para o tratamento gratuito. O Banco Mundial também criou o Programa Multi-Sectorial do SIDA em África e o Programa de Aceleração do Tratamento, no qual Moçambique participou como caso piloto. Hodges e Tibana consideram a isto como um estudo de caso da agenda de políticas que está sendo conduzida pelas iniciativas dos doadores e que levou a que o programa anti-SIDA tomasse a forma de projectos separados e fosse criado um Fundo Comum conjunto no Ministério da Saúde (PROSAUDE) Foi este ministério, e não o CNCS de carácter trans-sectorial, que inicialmente tomou a dianteira a nível nacional – transformando o programa anti-SIDA numa questão importante para a saúde como sector.

C1.11 Especialmente desde 2003, com o alargamento da sua agenda, o processo de Revisão Conjunta tornou-se o veículo principal na defesa da necessidade de uma abordagem multi-sectorial para o HIV/SIDA. Até então, a resposta tinha sido organizada principalmente pelo Ministério da Saúde, com algumas respostas específicas também na Educação. Houve um lento progresso na revisão da Estratégia Nacional para reconhecer a dimensão do desafio e dos recursos disponíveis tanto para a prevenção como para o tratamento. As Aide Memoires de 2004 e 2005, aprovadas pelo governo e pelos doadores, apelaram para o reforço do papel coordenador da CNCS, para que este receba um forte apoio político e para a introdução do que veio a ser conhecido como a abordagem dos “Três Primeiros (principais)”:

- Uma estratégia nacional.
- Um mecanismo de coordenação – ou seja, o CNCS.
- Um sistema nacional para monitoria e avaliação.

Elas acrescentaram dois outros “Uns”: devia haver um Fundo Comum e um único mecanismo de Gestão das Doações para harmonizar o financiamento dos doadores através do CNCS. Estas propostas foram reforçadas ainda mais em Março de 2005 por uma missão composta pelos chefes executivos da UNAIDS, Banco Mundial, escritório para África do Banco Mundial, Suécia e Reino Unido, e pelo Ministro para o Desenvolvimento da Noruega.

## **Democracia e Direitos Humanos**

C1.12 As questões relativas à prestação de contas democrática serão cobertas no Capítulo C5 dentro do tema ‘governança política’. A questão dos direitos humanos é bastante ampla e é também abordada como em termos de direitos dos sexos, e no Capítulo C5 em relação à corrupção. Um grande estudo sobre o Sector Legal e Judicial feito pelo Banco Mundial (2004c:1) referiu que em face da rápida mudança política e económica este sector foi o que teve uma adaptação mais lenta. Focando as questões de direitos humanos (além de outras já cobertas neste capítulo), este relatório do Banco Mundial assim como um relatório interno sobre a situação dos direitos humanos em Moçambique feito pela Embaixada da Dinamarca (o principal doador neste sector) identificam as seguintes características:

- O governo tem ratificado as convenções básicas de direitos humanos relativas a direitos civis e políticos, pena de morte, tortura e castigos degradantes, racismo, discriminação baseada no género, direitos da criança e protecção dos refugiados. Ele está também inscrito na maioria dos instrumentos de direitos humanos. Contudo, tem falhado no cumprimento das obrigações de entrega de relatórios no âmbito destas convenções.
- As prisões continuam sendo uma importante esfera de preocupação. Embora não haja evidências de tortura sistemática, os maus tratamentos, as celas

demasiado cheias e a exposição ao SIDA são frequentes. A maior parte das pessoas nas prisões (60–65%) estão aguardando julgamento – por até dois ou mais anos.

- Falta de acesso aos resultados da justiça devido ao funcionamento fraco e lento do sector. Existe a percepção generalizada por parte do público de que o sector (polícia, serviços de acção judicial e tribunais) é corrupto e em maior grau do que outras instituições públicas. A assistência legal é praticamente inacessível para os menos favorecidos.
- A liberdade de imprensa e a liberdade de associação são garantidas pela Constituição. Contudo, a sociedade civil é pouco activa, parte da imprensa pertence ao estado e funciona a auto-censura.
- Moçambique tem ratificado a maioria das convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) relativas aos direitos dos trabalhadores e a Constituição garante o direito de participação em sindicatos e o direito à greve. Contudo, existem alguns casos de violência da polícia contra os grevistas.

C1.13 A reforma do sector legal e judicial assim como o reconhecimento dos direitos humanos têm sido focos importantes da atenção governamental na revisão da Constituição de 2004, no desenvolvimento de um plano estratégico para o sector e na reforma legal. Alguns doadores tiveram um envolvimento de longo prazo neste sector, com destaque para: a Danida em relação ao planeamento estratégico, reforma legal e fortalecimento do judiciário, assim como na promoção do acesso à justiça; o PNUD com Portugal e a Irlanda em relação à reforma prisional; e a USAID em relação à reforma da lei comercial, apoio ao Gabinete do Procurador Geral e apoio a uma ONG (Ética) para promover a prestação de contas.

C1.14 Similarmente ao que aconteceu com as outras QT, a contribuição do AOGP através do processo de Revisão Conjunta tem sido juntar diferentes iniciativas de reforma, dar-lhes a força dos doadores como um todo, e realçar áreas que de outro modo estariam isoladas como questões sectoriais. Porque o sector é ele próprio díspar e portanto difícil de manter um diálogo, foi criado um Conselho Coordenador para a Legalidade e a Justiça, com financiamento dos doadores, para servir de base para a coordenação dentro do sector e para o diálogo com o MPF e os parceiros internacionais.

C1.15 O sector legal e judicial tem sido considerado em todas as revisões conjuntas recentes como estando a prestar serviços deficientes e a atrasar as reformas. Através dos indicadores do QAD, o AOGP tem fornecido uma base sistemática em função da qual é possível avaliar o progresso. O processo de diálogo do AOGP (um grupo de trabalho sobre aspectos legais e judiciais, que contribui para o processo anual de revisão conjunta, culminando em *aide-memoires* anuais) tem tido provavelmente uma forte influência para obter compromissos, em princípio, para:

- a conclusão de uma estratégia global para o sector,
- uma estratégia específica para a reforma da polícia,
- novos programas de formação,
- um sistema para monitorar o progresso,
- uma melhor planificação e gestão financeira no sector.



## **C2. Questões Relativas aos Sectores Público e Privado**

C2.1 Moçambique abandonou totalmente a sua anterior orientação marxista em favor de uma moderna economia de mercado capitalista. A privatização em grande escala, incluindo a venda de cerca de 840 empresas públicas entre 1989 e 1997 (90% delas adquiridas por empresas e indivíduos moçambicanos) assim como a implementação de políticas de liberalização do mercado têm estado associadas a altas taxas de crescimento económico e a reduções nos níveis de pobreza. No entanto, o legado do colonialismo<sup>31</sup> e a planificação central contribuem de modo significativo para a actual estrutura regional e organizacional da economia. Eles reflectem-se no facto de as infra-estruturas estarem limitadas às grandes cidades e aos três corredores Este-Oeste saindo de Maputo, Beira e Nacala e também no facto de a maioria da população continuar a trabalhar no sector agrícola apesar deste sector ter representado apenas 19.4% do PIB em 2003. De acordo com o objectivo do governo de reduzir os altos níveis de pobreza absoluta em Moçambique, junto com os PIs ele tem procurado corrigir os desequilíbrios e contribuir para uma estratégia de crescimento económico contínuo e orientado para o mercado.

### **AOGP, Crescimento e Sector Privado**

C2.2 As políticas governamentais estão expressas no PARPA I (2001-5). O PARPA, é um documento de políticas orientado para a transferência de grandes volumes de fundos externos e receitas fiscais para os seguintes órgãos do sector público: educação, infra-estruturas, saúde (e HIV/SIDA) e em menor grau para a agricultura. Ele tem sido um veículo eficaz para a mobilização geral da ajuda, levando a uma expansão em grande escala dos serviços sociais particularmente na saúde e educação com os correspondentes impactos na redução da pobreza. Em relação ao desenvolvimento económico, a suposição básica era que a educação, saúde e infra-estruturas eram as pré-condições do crescimento. Além disso, o governo tem conseguido atrair alguns projectos de grande escala que têm contribuído de modo significativo para o crescimento do PIB sem trazer muitas receitas fiscais para o governo ou criar postos de trabalho para a população moçambicana. Para além destes mega-projectos, a atenção directa aos sectores produtivos e ao desenvolvimento do sector privado não tem sido pronunciada ou eficaz. Isto levanta uma questão importante para o AOGP – um instrumento cujo objectivo principal é apoiar o crescimento sustentável em prol dos pobres – no que respeita ao equilíbrio apropriado entre as políticas para os sectores público e privado. Em Moçambique, tal como em muitos países com PARPAs, o efeito directo do PARPA e da sua principal modalidade de financiamento, o AOGP, tem sido promover o desenvolvimento do sector público em vez dos sectores dinamizadores do crescimento e que absorvem mão de obra. Isto pode criar um padrão insustentável de expansão tendo em conta o provável declínio das transferências de ajuda nos próximos anos (Banco Mundial, 2005b).

C2.3 O desenho do AOGP, originalmente concentrado sobretudo na reforma da gestão financeira, passou a ter depois um enfoque na extensão dos serviços sociais (ver Capítulo B1). Foram alcançados progressos, por exemplo, no aumento da esperança de vida, na taxa de matrículas escolares, na taxa de alfabetização de adultos e na redução da mortalidade infantil. O AOGP e a política governamental deram menos atenção ao desenvolvimento económico, embora alcançar um crescimento rápido e sustentável, particularmente nas áreas rurais, é provavelmente o contribuinte principal para a criação de empregos e daí uma menor pobreza de rendimentos. O diálogo do AOGP tem cada vez mais abordado estas questões (ver capítulo B5 sobre a reforma legal e a promoção de negócios), ao mesmo tempo que continua a manter o ênfase nas despesas do sector social. Encontrar um equilíbrio entre estes dois focos é essencial para o crescimento contínuo de Moçambique – a balança das atenções pende

---

<sup>31</sup> O comércio e a exploração sob o domínio português não levou ao desenvolvimento de infra-estruturas significativas nem do sector industrial.

claramente para os serviços sociais. Moçambique é influenciado por uma abundância de preocupações sobre políticas bilaterais e multilaterais assim como recomendações em todos os sectores. Mesmo que este problema tenha sido reduzido através do foco nas metas do QAD, tem havido pouco espaço para uma política e financiamento destinados a promover os sectores produtivos. O PGBS e o PARPA estão em risco caso estas questões não sejam abordadas mais seriamente.

C2.4 Em geral, amplamente reconhecido pelo governo e pelos PIs que o investimento e a existência de políticas para os sectores produtivos, para além do investimento no capital humano, devem ser um ingrediente chave da estratégia de crescimento de Moçambique. É amplamente reconhecido pelo governo e pelos PIs que é preciso dar mais atenção ao investimento e á política para os sectores produtivos. O investimento no capital humano é também um ingrediente chave para a estratégia de crescimento de Moçambique. A Avaliação Conjunta do Pessoal feita pelo Banco Mundial e FMI tem geralmente apoiado a abordagem tomada pelo governo, mas identifica três áreas relacionadas com o sector privado onde sugere que se tomem mais acções. Elas são: o ambiente de negócios em geral tanto para o investimento interno como estrangeiro, incertezas quanto aos direitos sobre a terra, e a corrupção. Em relação a esta última, a Avaliação Conjunta do Pessoal de 2003 refere que o PARPA é o primeiro documento governamental amplamente disseminado a identificar o problema como sério, e a sugerir – embora sem nada de muito concreto – direcções futuras para o remediar (Fox, 2004).

C2.5 Com efeito, o reconhecimento e o enfoque em políticas não se traduziram em acções fortes em muitas áreas nas quais o GdM se comprometeu. Um exemplo ilustrativo pode ser encontrado no sector agrícola. A promoção do desenvolvimento rural através do fornecimento de infra-estruturas básicas, extensão agrícola, assim como apoio em créditos e na comercialização demonstram intervenções importantes num país onde a dependência da agricultura de subsistência aplica-se a três quartos da população. Contudo, o PARPA não abordou de forma suficiente as dificuldades principais para o investimento e crescimento neste sector, incluindo as incertezas quanto aos direitos sobre a terra, custos de transportes elevados, falta de acesso a mercados e a créditos e outras dificuldades em termos de abastecimento. O segundo PARPA, que estava sendo elaborado em 2005 e será implementado em 2006, está muito mais direccionado para abordar estas questões assim como para considerar uma ligação mais coerente entre as duas esferas de políticas.

C2.6 Mesmo com esta nova abordagem, pode existir ainda um conflito entre o foco actual do PARPA e o desenvolvimento realizável do sector produtivo e privado. Isto porque os doadores que fornecem fundos não vinculados procuram normalmente garantir que o seu dinheiro está sendo usado para fins de redução da pobreza, o que até à data se traduziu numa leve condicionalidade para o aumento da despesa na saúde e na educação primária (ver Comissão para África 2005). Isto é reforçado pelo facto do papel do estado numa economia de *laissez-faire* ser limitado, e os doadores poderem não estar interessados em financiar despesas de investimento através de governos recipientes em áreas que podiam constituir uma intervenção do tipo estatal ou abordagem intervencionista para o desenvolvimento económico. Por outro lado, a introdução de instituições de apoio ao mercado não requer por si só despesas financeiras substanciais, e esta é uma área que de qualquer modo tem respondido historicamente menos aos incentivos financeiros e formas de condicionalidade do ajustamento estrutural nos países menos desenvolvidos.

## **AOGP, Instabilidade Macro-económica e o Sector Privado**

C2.7 O desenvolvimento do sector privado em Moçambique é afectado negativamente pelo facto de o país sofrer há muito tempo de instabilidade macro-económica, com a qual o banco central tem lidado com relativo sucesso através de políticas monetaristas, embora à custa de

taxas de juro muito elevadas. Estas taxas de juro elevadas reflectem em parte o grande volume de influxos de moeda estrangeira (fluxos de ajuda), incluindo os fundos do AOGP, provocando uma dependência da esterilização (emissão de notas do tesouro) para reduzir a volatilidade destes fluxos financeiros mas contribuindo para aumentos no custo das finanças internas. As taxas de juro elevadas conduziram a empréstimos governamentais desencorajando os empréstimos ao sector privado visto que os bancos comerciais preferem a segurança e o alto retorno de fazer empréstimos ao governo do que a pequenos empresários do sector privado e agrícola. Por outro lado, o AOGP não constitui uma percentagem muito grande das despesas governamentais e destina-se a reduzir as necessidades gerais de empréstimo do sector público, contribuindo deste modo para reduzir as taxas de juro. Moçambique tem procurado manter grandes reservas de moeda externa com vista a proteger a competitividade do Metical.<sup>32</sup> A ‘Dutch disease’, que favorece a perda de competitividade no sector de exportações, não surgiu em Moçambique. Em termos globais, os benefícios do financiamento do AOGP ultrapassam o impacto por vezes negativo do seu financiamento sobre o sector privado. Além disso, dado que o AOGP tem-se tornado ao longo do tempo mais previsível, os custos negativos associados têm na verdade vindo a decair desde o ano 2000.

### **Prestação de Serviços por Instituições Não Governamentais**

C2.8 Tem havido poucas oportunidades para a prestação de serviços por instituições não governamentais em Moçambique, com excepção de alguma prestação de serviços na área de saúde nas grandes cidades, que na sua maioria se destina a trabalhadores estrangeiros e à elite Moçambicana. No entanto, o sector público em Moçambique é bastante grande em relação ao seu potencial de mobilização de receitas fiscais a longo prazo. Alguns programas do governo/doadores, por exemplo na saúde, formação do sector público e desenvolvimento de sistemas de infra-estruturas tais como estradas e abastecimento de água, requerem uma capacidade adicional. Isto podia ser alcançado com a participação do sector privado, tal como parcerias entre os sectores público e privado, que são dirigidas por entidades privadas mas financiadas através de receitas fiscais e ajuda dos doadores. Isto teria também efeitos monetários benéficos dado que a possibilidade de utilização dos financiamentos é limitada se for restringida ao sector público.

### **Conclusões Relativas a Políticas**

C2.9 O AOGP envolveu-se directamente na questão do desenvolvimento do sector privado só após o alargamento da sua agenda e o desenvolvimento do Quadro de Avaliação do Desempenho em 2003/04 (Capítulo B1). O próprio QAD inclui um conjunto de indicadores sob o título genérico de “criação de um ambiente favorável para a acção do sector privado”. Os indicadores incluem acções relativas às leis do trabalho, um código comercial, melhores regulamentos para os bancos e seguros, mas a maioria dos indicadores sob este título relaciona-se apenas indirectamente com o ambiente de negócios (reforma do sector público, despesas sociais, melhor gestão financeira pública). Como parte do processo de Revisão Conjunta, foi criado em 2004 um grupo temático sobre o sector privado com grupos de trabalho para aspectos do sector privado, que faz a monitorização do progresso no sector privado, agricultura, infra-estruturas, estradas e energia. No entanto, estas áreas não receberam ainda um grande foco de atenção no contexto do diálogo sobre o AOGP (Capítulo B5). No futuro, a política de crescimento devia cada vez mais estar orientada para as indústrias que podem absorver o excesso de mão de obra rural e fornecer algumas oportunidades de rendimento. Na verdade, só através de um crescimento alargado do sector privado, Moçambique poderá desenvolver uma base fiscal que, a longo prazo e à medida que a ajuda diminui, possa suportar os programas do sector público que o AOGP apoia. Os PIs deviam ter cuidado para não promover um sector público insustentavelmente grande. O sector privado deve estar mais

---

<sup>32</sup> Dado que os fluxos de ajuda representam um influxo significativo para o equivalente em divisas de seis meses de importações, o banco central usa a esterilização monetária para impedir a apreciação excessiva da moeda.



envolvido em fornecer uma solução para os grandes problemas sociais e relativos a infra-estruturas em Moçambique para os quais existe financiamento do AOGP.

C2.10 Finalmente, existe uma outra questão sobre quando, e em que circunstâncias, a ajuda pode promover o desenvolvimento do sector privado mais eficazmente através de projectos, ou através de assistência que não seja canalizada directamente para o governo, em vez de através do AOGP. A questão do balanço apropriado entre as modalidades de ajuda está fora do âmbito desta avaliação, mas constitui agora um foco de atenção para os parceiros internacionais e doadores (ver parágrafos ¶C4.9 e ¶D2.5)

### **C3. Capacidade Governamental e seu Desenvolvimento**

#### **Centralismo e Descentralização**

C3.1 O Capítulo A2 delineou a estrutura das relações inter-governamentais. Este é um sistema nacional altamente centralizado abrangendo um grande território (1.5 maior que a França, 86% do tamanho da Nigéria). Alguns pontos chave sobre a estrutura e os relacionamentos são os seguintes:

- Tirando o governo nacional e os 33 municípios (com poderes fracos), não existe nenhum outro nível de governo eleito. Os 11 governadores provinciais são nomeados pelo presidente, os administradores distritais pelo governador, e os chefes de posto pelo administrador distrital. Isto é, portanto, praticamente um caso de administração desconcentrada e não de devolução política. Contudo, está prevista a eleição de assembleias provinciais em 2007.
- Existe um sistema de dupla subordinação vertical através dos níveis do governo. Os directores distritais das agências sectoriais (saúde, educação, agricultura, água e estradas) prestam contas não apenas ao administrador distrital mas também às direcções provinciais da saúde, educação e agricultura. Por sua vez, as direcções provinciais prestam contas ao governador e ao seu respectivo ministério de tutela.
- O papel principal do governo provincial consiste no planeamento territorial e sectorial. O administrador é responsável pela “gestão territorial”, concessão de licenças e controle das actividades locais e dos serviços sectoriais de prestação de serviços.
- A maioria dos recursos provinciais e distritais provêm das dotações do governo central, seja do Orçamento do Estado através do MPF (sobretudo os gastos correntes) ou dos ministérios de tutela. Eles também têm uma pequena quantia proveniente das receitas próprias. O total das receitas próprias provinciais foi em média 2.8% de todas as receitas nacionais entre 1995 e 2001 (Banco Mundial 2003a:20).
- As dotações orçamentais são desiguais do ponto de vista territorial, e a sua distribuição errática (Capítulos B3, B4 e B7).
- O gabinete do governador provincial, as direcções provinciais e (desde uma alteração recente da lei) o gabinete do administrador distrital, todos eles possuem alíneas orçamentais separadas dentro do Orçamento do Estado. Os orçamentos desagregados são difíceis de integrar nos planos provinciais e distritais de todos os sectores.
- Dado que as despesas correntes, sobretudo em salários, são na sua maioria fixas e o investimento é quase todo determinado pelos ministérios sectoriais (seja através da sua influência sobre as dotações do Orçamento do Estado ou através da afectação de recursos dos doadores), as províncias têm um nível muito fraco e decrescente de poder de decisão sobre os seus gastos. Vários autores argumentam que isto tem sido limitado pelo centralismo implícito no compromisso com as prioridades definidas no PARPA ao nível central e pelo apoio sectorial aos ministérios centrais (Banco Mundial 2003a, Fozzard 2002, Harding e Gerster 2004).

C3.2 As ineficiências nas dotações financeiras públicas têm sido uma consequência deste modelo centralizado. Uma das questões chave para o fornecimento eficaz do AOGP com vista a alcançar o seu objectivo de redução da pobreza e crescimento em prol dos pobres é que o dinheiro seja afectado através do orçamento de um modo equitativo e em prol dos pobres. Como referimos nos Capítulos B4 e B7, Moçambique teve historicamente um padrão desigual de distribuição da despesa pública. Embora esta desigualdade esteja diminuindo, o consumo

total dos serviços públicos é ainda mais de três vezes superior em Maputo do que na Zambézia. Existem também diferenças significativas entre as regiões relativamente ao rendimento per capita e às taxas de incidência da pobreza, o que os compromissos actuais de políticas se propõem a reduzir. O financiamento para as províncias aumentou de facto de 34.8% em 1998 para 45.5% em 2001. O diálogo do AOGP tem vindo a focar cada vez mais esta questão que constituiu o tema principal na Revisão Conjunta de 2005.

C3.3 O Governo de Moçambique está empenhado num programa de descentralização gradual com o objectivo de alargar a participação, reduzir a corrupção, promover a prestação de contas e melhorar a prestação de serviços (Chichava 2002). Algumas medidas chave são:

- A constituição de 33 municípios em 1997, embora se diga que isto tem sido à custa da viabilidade financeira de vários distritos (Banco Mundial 2003a).
- A aprovação de uma lei sobre os órgãos locais do Estado em 2003 que aumentou ligeiramente os poderes e a influência dos governadores e dos administradores distritais e transformou os distritos em unidades orçamentais (Hodges e Tibana 2004:49).
- O desenvolvimento do planeamento ao nível distrital, começando com um caso piloto na Província de Nampula que, com o apoio do UNCDF, tem vindo a demonstrar a possibilidade de ligar o planeamento e a orçamentação através de equipas multi-sectoriais operando ao nível distrital. Foram feitas abordagens similares em outras oito províncias, deixando apenas de fora a Cidade de Maputo, Maputo e Gaza.
- O desenvolvimento de uma estratégia governamental para descentralização em 2005.
- A proposta de afectação de fundos de desenvolvimento distrital pelo MPF directamente a cada distrito a partir de 2006.

C3.4 Primeiro independentemente do AOGP, vários doadores assumiram a responsabilidade de apoiar o desenvolvimento de serviços e governo descentralizado em oito das províncias mais pobres. A partir de 2003, a Parceria do Apoio Programático passou a estar mais envolvida no apoio à descentralização. O AOGP reforça o “envelope financeiro” que o governo tem disponível para aumentar as dotações para os níveis provincial e distrital, contrariando potencialmente o efeito centralizador do financiamento sectorial. Contudo, se estes fundos são usados ou não para este fim depende do apoio do governo e dos doadores (Harding e Gerster 2004: 30). O QAD inclui indicadores de progresso sobre o desenvolvimento da política e estratégia de descentralização e para a definição de critérios para a distribuição de fundos para os distritos. A Revisão Conjunta e o grupo de trabalho sobre descentralização têm monitorado e pressionado a implementação da lei do governo local, a retenção de receitas ao nível distrital e a criação do fundo de desenvolvimento distrital. A partir de 2005, decidiram introduzir uma perspectiva distrital e provincial na Revisão Conjunta, e partilhar as experiências entre os programas financiados pelos doadores separadamente. Esta é uma área na qual os Parceiros do Apoio Programático podem ter alguma influência dado que anteriormente não havia nenhum grupo formado pelos doadores e governo para apoiar a descentralização.

### **Assistência Técnica e Desenvolvimento da Capacidade Institucional**

C3.5 Na sequência da luta pela independência, da experiência de criação de uma economia centralizada e de uma longa guerra civil, o Governo de Moçambique enfrentou uma economia severamente degradada e serviços públicos destruídos. A capacidade do país para lidar com estas questões foi afectada pela estrutura das suas instituições económicas, sistemas de gestão do sector público e recursos humanos (Capítulo A2). Estes problemas têm sido reconhecidos e abordados pelo governo e pelos doadores desde meados da década de 1980,

mas o progresso tem sido irregular. As estratégias de assistência a quatro países do Banco Mundial desde 1985 “todas identificaram a fraca capacidade no sector público como a dificuldade principal para o aumento da redução da pobreza” (Banco Mundial 2005a: ii). Os desenhadoreis originais do AOGP em Moçambique reconheceram também esta falta de capacidade e viram a ajuda programática como uma forma de reduzir o fardo administrativo do governo. O MdE de 2004 considerou expressamente ao desenvolvimento da capacidade institucional como um dos principais compromissos dos parceiros do apoio programático (Capítulo B1 e Anexo 3C).

C3.6 Contudo, as actividades dos doadores são muitas vezes citadas como sendo uma das causas da fraca capacidade governamental, e não apenas pelos comentadores mais radicais como Hanlon (2002). Na década de 1990, a paz, liberalização e a reestruturação económica trouxeram uma proliferação maciça de doadores bilaterais e ONGs com projectos geridos separadamente, que ignoravam o governo ou criavam centros de custo independentes dentro dos ministérios e ao nível provincial (Wuyts 1996 citado em Dijkstra 2003). As grandes baixas nos salários do sector público durante o período da guerra foram acompanhadas pela contenção das despesas públicas no âmbito do programa de ajustamento estrutural, e só melhoraram um pouco a partir dos finais da década de 1990 (Banco Mundial 2005a: 7). Os “subsídios” salariais pagos pelos doadores e pelo Banco Mundial atraíram os funcionários públicos ou ex-funcionários públicos para trabalhar em projectos de assistência técnica e “tiveram um impacto negativo no desenvolvimento da capacidade governamental” (Banco Mundial 2005a: 6). Os doadores competiam entre si pelo pessoal e pela atenção do governo (Banco Mundial 2005a: 42).

C3.7 A revisão do Banco Mundial sobre os programas de capacitação institucional ao longo de 10 anos desde 1985 também analisou a sua interacção com os programas dos doadores bilaterais e as iniciativas do próprio governo. Ela tomou em consideração três componentes da capacidade: institucional, organizacional e o desenvolvimento dos recursos humanos, e identificou o seguinte:

- Melhorias substanciais na reforma institucional: estabilização macro-económica, política monetária e fiscal, privatização, desenvolvimento de instrumentos de GFP e estratégias sectoriais.
- Fortalecimento organizacional menos intenso realizado nos ministérios sectoriais, nas principais instituições de gestão financeira pública (MPF e banco central) e através de um programa geral de reforma do sector público. Com excepção do sector de estradas, as mudanças foram avaliadas como ‘fracas e insignificantes’.
- Experiência diversa no desenvolvimento de recursos humanos havendo um aumento de capacidade técnica ligado a quase todos os projectos, mas mais eficaz no caso raro do sector de estradas onde ele estava ligado a um sistema estruturado de gestão dos recursos humanos.

C3.8 No ano 2000 foi criada uma Comissão Inter-Ministerial para a Reforma do Sector Público (CIRESP) que parece ter feito progressos lentos. Foi criada uma unidade de gestão (UTRESP), financiada por um grupo de doadores, mas ela só começou a actuar em pleno no final de 2003. A maior parte do seu esforço tem estado concentrado na realização de “análises funcionais” dos ministérios como base para a sua reorganização, e no desenvolvimento de uma política salarial cuja implementação foi interrompida durante o período anterior e posterior às eleições entre 2003 e 2005.

C3.9 A Tabela C3.1 faz o resumo dos principais campos de assistência técnica e capacitação institucional financiados pelos doadores e especificamente direccionados ao Ministério do Plano e Finanças desde 1995. Eles são apresentados com mais detalhe no Anexo 3E. A tabela e o anexo estão provavelmente incompletos, o que em si ilustra o facto de muito deste apoio estar descoordenado ou coordenado por sub-grupos dos doadores. Muito dele é feito na forma de

assistência técnica, dirigida a determinados departamentos do ministério. Embora devesse ter normalmente um elemento de desenvolvimento de capacidade técnica, a maioria da AT é oferecida numa base de “tapa buracos” em que os expatriados substituem a falta de pessoal local qualificado. Esta abordagem *ad hoc*, para tapar buracos, tem sido criticada pelo governo e outros como um impedimento para uma capacitação institucional eficaz (MPF/MPF 2004, OECD DAC 2004). Além disso, o MPF em particular sofre devido a perdas para o sector privado, organizações dos doadores e projectos dentro do ministério do próprio pessoal que adquire formação (MPF/DNPO 2004, Franz e Komich 2003, Muggeridge e Byaruhanga 2002). O Banco Mundial (2005a: 43) nota a percepção do governo de que ele obtém mais resultados da assistência técnica quando é o governo e não os parceiros internacionais a contratar e a gerir os consultores.

C3.10 A falta de coordenação da abundante assistência técnica e capacitação institucional oferecida ao MPF (e gestão financeira pública em todo o governo) é agora amplamente reconhecida como um problema que tem de ser resolvido (OECD-DAC 2004, Banco Mundial 2005a). O relatório da OECD identificou a falta de coordenação da ajuda como a principal falha no apoio à capacitação institucional na gestão financeira pública (Tabela C3.2).

C3.11 Na revisão dos parceiros do apoio programático de 2005 (Killick *et al*/2005), todos com excepção de 4 dos 16 parceiros declararam que estavam a oferecer capacitação institucional ligada ao AOGP. Como mostra a Tabela C3.1 e o Anexo 3E, uma parte deste apoio é financiado conjuntamente, sendo o exemplo mais importante o SISTAFE. Este está a desenvolver sistemas de informação financeira no MPF e progressivamente em todos os ministérios em conjunto com o desenvolvimento da capacidade técnica (Capítulo B4). O SISTAFE é apoiado por vários doadores do AOGP e monitorado através da Revisão Conjunta e do QAD. Das discussões dentro dos grupos de trabalho do AOGP surgiu um novo programa sectorial financiado em conjunto para assistência técnica ao sector financeiro (FTSAP) que irá começar em 2006. A revisão do Banco Mundial (2005a) nota a tendência para harmonização e alinhamento em Moçambique e em particular o crescente impacto da parceria do AOGP, incluindo sobre a coordenação do desenvolvimento da capacidade institucional.

**Tabela C3.1 Áreas de políticas recebendo apoio dos doadores para desenvolvimento da capacidade no Ministério do Plano e Finanças 1995–2005**

Áreas de Políticas	Desenvolvimento da capacidade através de ...	
	... doadores individuais	... arranjos de apoio conjunto
Melhoria do processo orçamental (FoPOS)	RU	
Bolsas de estudo da ODI	RU	
Contabilidade e auditoria	Suécia, Suíça, Portugal, França	
Políticas monetária e cambial	FMI, Banco Africano de Desenvolvimento, Dinamarca, RU	
Gestão da dívida	Suíça	
Reforma fiscal	FMI, PNUD, Suíça, Dinamarca, França, Portugal, RU	
Reforma alfandegária	PNUD, FMI, Banco Mundial, DFID	
Tribunal Administrativo	Suécia	
Monitorização do PARPA	PNUD	
Análise e monitorização da pobreza – em conjunto desde 1999		Suíça, Dinamarca, RU e recentemente a CE
SISTAFE		Suíça, Países Baixos, FMI.  Fundo comum: Dinamarca, CE, Noruega, Suécia, RU e Bélgica
Capacidades estatísticas	Banco Mundial, PNUD	Noruega, Dinamarca, Suécia, e mais tarde Portugal e Itália
Gestão macro-económica e Análise de Políticas		Financiamento da Suíça, Noruega e Suécia, com AT da Universidade de Harvard
Planificação descentralizada	Banco Mundial	UNCDF, PNUD, Países Baixos, Irlanda, Noruega e Suíça.
Capacitação institucional coordenada para gestão financeira ao nível descentralizado (municípios)	Coordenação entre doadores independentes: Suíça, Irlanda, Suécia, Países Baixos, Noruega, UNCDF	
Reforma do sector financeiro	FMI, Suécia	Fundo Africano de desenvolvimento, IDA/BM, Alemanha (GTZ/KfW [agência de cooperação técnica alemã / Banco de Desenv. Alemão]), RU e Suécia (o FSTAP deve começar em 2006)

Fontes: Fundo Africano de Desenvolvimento (2005), Byiers B. (2004), MPF/DNPO (1998), MPF/DNPO (2004), Gerster e Harding (2004), Jorgensen e Aarnes (1999), Killick *et al* (2005), MPF (1999), Banco Mundial (2005a).

**Tabela C3.2: Desenvolvimento da capacidade na gestão financeira pública: avaliação da OECD**

	Fraquezas ...		Apoio ...
	... têm sido identificadas?	... estão sendo actualmente abordadas?	...para o desenvolvimento da capacidade é apropriado?
GFP & Aprovisionamento	√ Sim, mas	√ Sim, mas	√ Sim, mas
Execução Orçamental	√ Sim, mas	√ Sim, mas	√ Sim, mas
Coordenação da Ajuda	x Não, mas	x, Não, mas	Xx Não

Fonte: OECD-DAC (2004).



## C4. Qualidade da Parceria

### 'Ownership' e Condicionalidade

C4.1 O inter-relacionamento entre '*ownership*' e condicionalidade tem sido abordado em todos os capítulos anteriores. Desde há muito tempo, Moçambique tem sido um exemplo extremo de falta de '*ownership*', no sentido em que tem estado extremamente dependente da assistência externa, devido ao processo brusco da sua independência, eclosão da guerra civil e a sistemas governamentais inadequados. Até ao final da década de 1980, a ajuda foi gerida por um pequeno grupo de doadores com as Nações Unidas. Com o início dos programas de ajustamento estrutural em 1987 e os acordos de paz em 1992, a ajuda começou a afluir através das ONG assim como das agências oficiais. De acordo com os dados da OECD/DAC a ajuda atingiu 87% do Rendimento Nacional Bruto em 1993. Dados alternativos sugerem que ela ultrapassou os 100\$ entre 1992-1994 (White 1999:2). A grande maioria da ajuda estava "*off-budget*" em maior ou menor grau (Anexo 4B). A maior parte dela evitou os sistemas governamentais e, mesmo quando operava através das agências governamentais, criou os seus próprios sistemas de políticas, gestão e prestação de contas. Como nos foi referido pelo Ministro da Saúde em 2002, os ministérios eram "ministérios de projectos" onde o ministro tinha pouco controle, os funcionários públicos faziam relatórios para os gestores dos projectos a quem realmente tinham de prestar contas, e o seu salário era diferenciado de acordo com os termos daquele projecto particular (Batley 2005).

C4.2 Neste relatório, definimos '*ownership*' como o empoderamento de sistemas nacionais trans-sectoriais sobre os quais o governo exerce um controle colectivo. Nós investigámos se e como o AOGP contribui para isto em vários aspectos. No Capítulo B1, examinámos se o desenho do AOGP reflectia as condições nacionais e que fez o desenho. O Capítulo B2 examinou o seu alinhamento com os sistemas nacionais e até que ponto o governo assumiu a liderança. O Capítulo B4 explorou se o orçamento nacional e o processo orçamental tem sido fortalecidos, e o Capítulo B5 examinou se estava emergindo um processo mais coerente e trans-sectorial de reforma e definição de políticas. Aqui analisamos se a forma da condicionalidade tem mudado para dar mais espaço ao '*ownership*' governamental.

C4.3 Desde os finais da década de 1980 até ao fim da década de 1990, Moçambique esteve sujeito a uma variedade de condições específicas impostas pelas IFIs e pelos doadores (White 1999, capítulos 2 e 3):

- "a ajuda a projectos deu à comunidade doadora uma proeminência inadequada na definição das prioridades orçamentais de Moçambique"; o tempo dos funcionários governamentais é desviado para a gestão da ajuda; os doadores criaram sistemas separados de gestão de projectos e empregam pessoal local com salários superiores aos que o governo pode pagar.
- O apoio às importações durante a década de 1980 vinculava os fundos para sectores específicos ou empresas, com restrições impostas pelos doadores sobre o aprovisionamento e a obrigação de apresentação de relatórios detalhados. Em 1992 os doadores desviaram o seu apoio para ser canalizado através de um mercado de divisas liberalizado que iria, em princípio, permitir aos importadores ter acesso a divisas sem restrições sobre usos específicos. Mas muitos doadores continuaram a tentar prender o seu apoio a usos específicos e o governo impôs as suas próprias regras de aprovisionamento. O contravalor (pagamentos em moeda nacional pelo valor da moeda externa) era também normalmente obrigado a ser usado para financiar usos específicos no orçamento estatal.
- Os empréstimos do ajustamento estrutural no âmbito dos programas do FMI e Banco Mundial entre 1987 e 1998 promoveram a reforma do sistema cambial, política fiscal e sector financeiro, assim como a privatização de empresas estatais.



As despesas nos sectores sociais e “o que normalmente se considera como questões relacionadas com a pobreza” foram negligenciadas (White 1999:28).

- A ajuda sectorial que surgiu em Moçambique desde cerca de 1996 (ver Capítulo A3) era de dois tipos principais: (i) acordo entre os doadores para coordenar os seus projectos independentes, (ii) junção das contribuições dos doadores num fundo comum para todo ou parte do sector. O Capítulo A3 mostrou que, até recentemente, o primeiro era o tipo mais comum. White conclui que, embora a obrigação mínima de tais programas seja que eles se enquadrem no plano sectorial do governo, os doadores individuais (particularmente no primeiro tipo) tentam pressionar a favor dos seus projectos e a impor os seus próprios procedimentos requisitos administrativos e ao governo. Além disso, muitos destes programas com práticas independentes podem não estar “dentro da capacidade dos doadores e do governo para os gerir de forma adequada” (White 1999:16).
- O alívio da dívida bilateral sob uma série de acordos do Clube de Paris de 1984 a 2001 e o alívio da dívida multilateral (HIPC) desde 1998 também impuseram condições. A mais fundamental delas é que o governo deve fazer um acordo com o FMI e cumprir as obrigações da reforma estrutural. O HIPC e mais tarde os acordos do Clube de Paris também obrigaram o governo a aumentar a quantidade e a qualidade das despesas sociais, e a vincular os fundos do contravalor (a moeda nacional libertada através do alívio da dívida) para as despesas sociais (White 1999:17) ou, em termos mais gerais, para “áreas prioritárias identificadas na estratégia nacional de redução da pobreza” (Clube de Paris 2001 in Dijkstra 2003:15).

C4.4 Tanto White como Dijkstra sugerem que, embora estas condições tenham sido claramente derivadas das agendas dos parceiros internacionais e pressionadas por eles, o Governo de Moçambique tem cumprido mais ou menos de boa vontade. De acordo com White (1999:27, citando Ottaway 1988 e Bowen 1992), o partido no poder – a Frelimo – embarcou de boa vontade no caminho da reforma económica, e promoveu o investimento na agricultura e indústria de pequena escala. Ele estava preparado para ‘aderir’ à privatização dos serviços públicos e abertura do mercado, mas começou a ter reservas sobre os efeitos negativos das políticas de estabilização no crescimento e as restrições das IFIs sobre as despesas públicas.

C4.5 E se houver alguma coisa diferente sobre a natureza da condicionalidade do AOGP e o seu efeito sobre o ‘ownership’? Dijkstra (2003:40-43) sugere que a partir de 1999 Moçambique entrou num “regime de pós-condicionalidade caracterizado por uma dependência mútua entre os doadores e o governo”. Em resumo, os doadores podem fazer críticas ao governo mas não estão preparados para expor os erros publicamente porque ao fazê-lo dariam a conhecer a fragilidade de um país que se tornou um modelo em termos de sucesso da ajuda. Por outro lado, ela argumenta também que o HIPC e o AOG introduziram mais condições de política, tornaram-se mais explícitos sobre as medidas e fazem a sua monitoria de forma mais rigorosa.

C4.6 A nossa própria conclusão é que a condicionalidade dentro do AOGP está seguindo um tendência positiva em relação ao ‘ownership’.

- Ela tem mantido a continuidade de outras formas recentes de condicionalidade. Em particular, ela introduziu um envelope de reforma estrutural e requisitos macro-económicos, por um lado, e uma política em prol dos pobres, por outro.
- Ela provocou uma grande mudança no conteúdo, passando dos requisitos muito particulares sobre apoio às importações, ajustamento estrutural e alívio da dívida, para uma agenda de políticas e metas com uma abrangência muito maior a nível governamental.

- Ela engloba quase todos os grandes doadores num único acordo para colocar o apoio não vinculado dentro do orçamento nacional com condições comuns (com poucos excepções).
- A natureza desta condicionalidade é nova porque se baseia muito mais claramente do que antes em acordos partilhados com o governo e numa política de diálogo permanente e em evolução sobre os objectivos das políticas, metas e medição do desempenho.

C4.7 A profundidade e a realidade de todas estas inovações tem sido questionada nos capítulos anteriores: será que o governo tem capacidade para se envolver com os doadores na definição de políticas e metas? Quem toma realmente a direcção? Qual a porção disto que é internalizada no governo? Em que medida o 'ownership' se estendeu para além do governo para o parlamento e a sociedade civil? Seja como for, a nossa constatação geral é que tem havido uma mudança real para um maior 'ownership' nacional. Além disso, podemos sugerir que o termo 'condicionalidade' ele próprio passou a ser questionável quando o diálogo entre o governo e os parceiros se torna tão inclusivo, com debates racionais sobre políticas, metas definidas em conjunto e avaliação mútua do desempenho. A Tabela 3C.1 (Anexo 3) ilustra este ponto. Achámos difícil fazer uma representação verdadeira do AOGP nesta tabela porque as 'condições' que regem o MdE de 2004 entre o governo e os parceiros evoluem de ano para ano no Quadro de Avaliação do Desempenho e nas metas de desempenho dos doadores que são elaborados anualmente.

### **Interacção entre as Modalidades de Ajuda**

C4.8 Esta questão tem sido coberta extensamente nos capítulos anteriores. O AOGP em Moçambique é caracterizado por um grau relativamente elevado de inclusividade de outras modalidades de ajuda no seu diálogo e condições:

- Capítulos A3 e B1: o AOGP emergiu a partir da experiência de outras formas de ajuda programática e foi desenhado para coordenar a 'assistência programática' (apoio geral e sectorial). Destinava-se a abordar a agenda em prol dos pobres do PARPA, que tinha sido omitida a agenda do ajustamento estrutural. Uma das condições do AOGP é que o desempenho macro-económico do governo seja aprovado pelo FMI.
- Capítulo B2: o AOGP e as outras modalidades de ajuda afirmam geralmente estar alinhados com a política governamental, mas o alinhamento do AOGP com os sistemas governamentais (orçamento, ciclos de planificação e avaliação do desempenho) está a estender-se também para o apoio sectorial sob a influência dos mecanismos do diálogo sobre políticas. O banco Mundial é agora membro de pleno direito da parceria do AOGP e usa as mesmas medidas para conceder os seus créditos.
- Capítulo B4: o fortalecimento do orçamento e dos sistemas de informação financeiros pelo AOGP está aumentando a coordenação entre os programas sectoriais e o orçamento. Os fóruns do AOGP (a Revisão Conjunta e os grupos de trabalho, e agora um grupo de acção específico) constituem uma fonte de pressão sobre os doadores para que estes informem mais sistematicamente o governo sobre o seu financiamento fora do AOG.
- Capítulo B5: o diálogo do AOGP foi alargado para cobrir as políticas sectoriais, o que teve dois efeitos relevantes - (i) o ministério sectorial e os funcionários dos doadores com interesse sectorial estão sendo integrados no mesmo diálogo, fazendo coincidir os seus ciclos de revisão e planificação com a Revisão Conjunta, e usando os mesmos indicadores de avaliação do desempenho, (ii) o diálogo e a avaliação do desempenho do AOGP ajudam a reforçar os compromissos acordados ao nível sectorial.

C4.9 Contudo, não convém exagerar os ganhos. O AOGP representou 17% do orçamento nacional no seu melhor ano. Calcula-se que mais de metade das despesas públicas, assim como 80% do investimento, eram ainda financiados fora do orçamento pelos doadores até 2003 (Scanteam 2004). Os programas sectoriais e os projectos individuais continuam a ser em grande medida geridos de forma isolada. Apesar de tudo, a tendência é para tornar o financiamento dos doadores mais transparente e para criar um relacionamento mais racional entre as modalidades de ajuda: por exemplo, (i) as reformas do SISTAFE e um grupo de acção da revisão Conjunta estão a trabalhar para trazer mais ajuda para dentro do orçamento (ou pelos menos o seu conhecimento para o orçamento), e (ii) o governo aceitou na *Aide Memoire* de 2005 desenvolver uma política da ajuda tomando em consideração o balanço entre as diferentes modalidades da ajuda.

### **Custos de Transação**

C4.10 Falámos sobre alguns dos vários componentes dos custos de transação (CT) no Capítulo B3, relativos à influência do AOGP sobre os CT sob a perspectiva de fluxo de fundos, em termos de reduzir o custo do processo orçamental. Esta secção desenvolve algumas das questões referidas em B3 e amplia a gama de questões para incluir os efeitos da falta de fluxo de fundos. Os CT associados ao AOGP derivam em geral de: custos de negociação e monitorização dos contractos de ajuda; processo de implementação das actividades financiadas pela ajuda; custos de coordenação para negociar e gerir as relações com os doadores; custos de conversão da mudança de um tipo de instrumento de ajuda para outro; riscos de falhas inerentes nos instrumentos de ajuda alternativos; e finalmente custos de uma gestão segura para mitigar os riscos associados ao AOGP (Batley, 2005). Em teoria, os CT associados ao AOGP podem aumentar a curto prazo porque são essencialmente custos iniciais, que se espera que diminuam à medida que se vai ganhando experiência e os sistemas são desenvolvidos e institucionalizados. Além disso, é importante considerar que muitos dos CT associados com o fornecimento do AOGP devem gerar benefícios e podem exibir externalidades positivas (i.e. um benefício que surge em resultado do AOGP, que de outro modo não teria acontecido e que tem uma aplicação de âmbito mais geral). Por exemplo, a coordenação entre o MPF e os ministérios sectoriais pode ser melhorada, podem ser desenvolvidos sistemas de monitoria e avaliação, e podem ser introduzidos sistemas de aprovisionamento e prestação de contas que impedem o uso indevido dos fundos e podem conduzir a melhorias na prestação de contas interna.

C4.11 Os CT podem aumentar, diminuir ou continuarem iguais com respeito à situação em existiam antes do AOGP ser fornecido, e podem exercer influências positivas, negativas ou neutras. Os custos podem ser suportados igual ou desigualmente por várias agências e diferentes actores (indivíduos/grupos) dentro das agências. Por exemplo, ao nível dos doadores o conjunto de actores que podem ser afectados pode incluir: (i) pessoal local e da sede; (ii) gestores dos projectos e da ajuda programática; e (iii) economistas e gestores financeiros, assim como especialistas sectoriais. Ao nível do governo, os indivíduos e grupos que podem ser afectados incluem: (i) pessoal do MPF (MoF) e dos ministérios sectoriais; (ii) pessoal ao nível central e local; e (iii) pessoal da gestão financeira e da linha da frente<sup>33</sup>.

C4.12 Usando a classificação acima referida, identificamos aqui cinco dos efeitos primários mais salientes do AOGP sobre os CT. Esta análise baseia-se na nossa conclusão de que, em Moçambique, os fundos do AOGP não são adicionais mas representam uma mudança em relação ao financiamento das outras modalidades de ajuda, e que os doadores que fornecem o AOGP também fornecem ajuda a projectos e/ou sectorial.

---

<sup>33</sup> Estes sub-conjuntos têm em vista ser ilustrativos e não exaustivos.

**(i) O custo da coordenação e harmonização do AOGP para o GdM e doadores à medida que os riscos e a volatilidade do envelope financeiro se alteram**

C4.13 Os doadores do AOGP têm harmonizado e coordenado os seus programas do AOGP o que resultou em CT menores *vis-à-vis* as outras modalidades de ajuda. O programa do AOGP de Moçambique é um dos melhores exemplos de harmonização e coordenação no mundo em desenvolvimento. Por outro lado, dado que o grupo tem aumentado de tamanho, a harmonização e coordenação dos doadores tem exigido o desenho e o desenvolvimento de uma estrutura substancial para gerir todo o programa do AOGP e cada vez mais agir como um órgão de coordenação abrangente para o sector da ajuda. Os custos do GdM têm sido reduzidos na medida em que ele dialoga com um grupo em vez de 17 doadores. Por outro lado, a quantidade de tempo necessária para interagir com um grupo tão grande de doadores e a sua super estrutura do AOGP pode ultrapassar os benefícios da maior percentagem de fundos desembolsados através do AOGP, particularmente nos casos em que o montante do financiamento fornecido de facto por alguns doadores do AOGP é pequeno em comparação com o seu portfólio total de ajuda. Verificamos que o GdM ainda tem de dialogar com todos os doadores do AOGP sobre os seus projectos e o seu apoio sectorial (embora a ajuda sectorial esteja sendo progressivamente transferida para a super estrutura do AOGP). Os CT neste caso são predominantemente custos iniciais. À medida que a estrutura organizacional vai sendo institucionalizada ao longo do tempo, e desde que os doadores continuem a reduzir o uso dos fundos fora do AOGP, os custos para os doadores e o governo irão reduzindo.

C4.14 A harmonização pode também implicar potencialmente que o risco do não-desembolso colectivo aumente para o GdM, e portanto os CT associados ao AOGP podem também aumentar. De qualquer modo, argumentamos que os riscos podem de facto ser transferidos para os doadores à medida que a dependência do GdM sobre o AOGP vai aumentando, atingindo um nível tal que será inviável abandonar o AOGP em Moçambique mesmo em casos de total falta de cumprimento. O impacto sobre as despesas sociais e portanto sobre os cidadãos seria demasiado severo.

C4.15 É provável que muitos dos custos associados com a harmonização e coordenação sejam custos iniciais, e que a médio prazo os benefícios tanto para os doadores como para o governo da implementação numa tal estrutura organizacional sejam bem positivos e levem cada vez mais a poupanças nos custos. O MdE tem tido o efeito de reduzir de modo significativo os riscos para o governo, embora isto seja feito à custa da redução da flexibilidade e possivelmente aumentando o risco do lado dos doadores. Alguns doadores (três originalmente mas agora dois – ver Capítulo B1) procuram reduzir este efeito ao fazer uso de um sistema de desembolso por tranches.

**(ii) Os custos do desembolso da ajuda e a implementação de actividades financiadas pela ajuda**

C4.16 Os custos de seguir uma planificação, desembolso, contabilidade, aprovisionamento e procedimentos para apresentação de relatórios especificados pelos doadores podem ser onerosos em si mesmo, e são exacerbados quando é preciso seguir muitos procedimentos de diferentes doadores. Isto é reconhecido como sendo uma das principais desvantagens da ajuda a projectos, que é também normalmente desarmonizada. Não há dúvida que os CT para o AOGP na fase de implementação são bem mais inferiores para o GdM do que seriam pelo volume equivalente de ajuda ligada a projectos. O valor da poupança dos CT pode ser reduzido, contudo, pelo excesso de rigidez e algumas deficiências nos próprios sistemas de GFP do GdM que são descritas no Anexo 4.

C4.17 Os CT associados à implementação da ajuda são menores para o AOGP do que para a ajuda a projectos e, em menor grau, para a ajuda programática sectorial. Os benefícios chave tanto para os doadores como para os governos recipientes resultam das poupanças feitas na

administração dos desembolsos e noutros aspectos puramente administrativos ligados à implementação da ajuda.

### **iii) O custo da imprevisibilidade e atrasos do AOGP**

C4.18 O custo do desembolso imprevisível e fora do tempo pode ser pesado para o governo. Os custos para os governos recipientes podem também ser desnecessariamente elevados quando os fundos do AOGP são desembolsados acima ou abaixo do nível prometido, dado que isto requer uma acção defensiva por parte do tesouro e do banco central para cobrir as faltas de liquidez ou absorver grandes volumes de divisas adicionais não previstas.

C4.19 A melhor prática do AOGP sugere que se deve aderir a uma planificação dos recursos a médio prazo, com critérios de julgamento consistentes e planos de recursos revistos anualmente. Os doadores precisam de fornecer informação atempada e precisa ao governo e de sincronizar com o ciclo orçamental. Isto aplica-se a todos os fundos sendo fornecidos pelos doadores do AOGP. Senão for assim, o orçamento não pode ser abrangente e os fundos do AOGP estão sendo fornecidos para fins relacionados também com outras modalidades de ajuda. Em Moçambique, 15 dos 17 doadores têm acordos pluri-anuais de dois a três anos para o fornecimento de AOGP, o que contribui para aliviar o peso administrativo do AOGP para o GdM. Por outro lado, o volume dos fundos do AOGP fornecidos e a mistura das modalidades de ajuda utilizadas em Moçambique continuam a ser dominados pelos doadores. O GdM como tal não pode controlar muitos dos CT relacionados com a absorção do AOGP. Existe um esforço crescente para alinhar o AOGP com o ciclo do GdM. Contudo, Killick *et al* 2005 referem que apenas 10 doadores apresentam relatórios trimestrais sobre a libertação da ajuda programática e a projectos, o que é penoso para o GdM.

C4.20 À medida que o AOGP se tornou mais previsível, os CT associados ao AOGP imprevisível e em data inoportuna foram decrescendo. O mesmo sucede com o aumento do número de doadores adoptando acordos pluri-anuais de AOGP. Porém, este comportamento adequado por parte dos PIs tem de se aplicar a todas as modalidades, caso contrário os efeitos positivos podem ser anulados. Além disso, o melhor comportamento prático dos PIs pode implicar um aumento dos CT a curto prazo dado que se espera que os padrões dos relatórios melhorem, o que se traduz em mais trabalho para os gestores do AOGP.

### **(iv) O custo de conversão da mudança de ênfase e condicionalidade resultante da introdução do AOGP**

C4.21 É geralmente aceite por todos que irão surgir CT com a introdução e implementação da modalidade do AOGP em resultado da transferência das despesas de recursos humanos dos ministérios sectoriais para o MdF. Isto é, os CT para os ministérios sectoriais irão decrescer e os CT para o MPF (MdF) irão aumentar. Na realidade, a situação em Moçambique é mais complicada. Em primeiro lugar, a ajuda a projectos e a ajuda programática sectorial continua a existir em paralelo com o AOGP. Deste modo, os CT espalham-se em vez de serem transferidos para o MPF. Em segundo lugar, o AOGP implicou também a introdução de novas formas de condicionalidade na esfera da boa governação. Assim, os CT espalham-se não só para o MPF mas também para o Ministério da Justiça e para outras instituições nacionais lidando com auditoria, o sector bancário, etc., etc.

C4.22 Com efeito, a introdução duma nova modalidade de ajuda sem restringir o uso das outras aumenta bastante os CT (e o leque de condicionalidades) sobre o governo recipiente. Quanto mais modalidades de ajuda um país tem a responsabilidade de executar, maiores serão os CT associados com a ajuda. Contudo, isto não se aplica ao AOGP mais do que a outros instrumentos de ajuda. Na verdade, muitos CT associados com a introdução do AOGP têm efeitos positivos potenciais para o governo recipiente. Além disso, se com o tempo a ajuda a projectos diminuir a favor do AOGP, os CT irão diminuir à medida que o custo da gestão e o

leque de condicionalidades forem transferidos dos ministérios sectoriais para o MPF e agências relacionadas com a governação, em vez de simplesmente aumentarem para os incluir.

**(v) Os custos associados com perdas e ganhos no ‘ownership’ resultantes da mudança da ajuda a projectos ou a programas sectoriais para o AOGP**

C4.23 O último aspecto que analisámos é se os CT diminuíram em resultado do maior ‘ownership’ para o governo recipiente em consequência da introdução da modalidade do AOGP. É realista concluir que, se a condicionalidade dos doadores estiver em linha com os objectivos do governo recipiente, os CT são reduzidos. Desde o ano 2000, o número de condicionalidades ligadas ao AOGP baixou de modo significativo para 50 no QAD (embora muitas condições possuam na verdade várias componentes e estejam integradas dentro duma condição geral – ver Tabela 3C.1 no Anexo 3). Além disso, o nível melhorado do diálogo levou a compromissos conjuntos que reduzem a condicionalidade estrita (imposta). Concluimos que os CT têm provavelmente diminuído com o aumento do ‘ownership’ governamental do processo de ajuda. Porém, a curto prazo, o envolvimento do MPF e dos ministérios sectoriais na elaboração do QAD e a sua participação no processo de Revisão Conjunta exigem bastante em termos de tempo e capacidade humana. Também, não se pode dizer que estes sejam instrumentos totalmente dependentes do GdM.

C4.24 O aumento do ‘ownership’ associado ao AOGP é um resultado evidente do processo do AOGP (ver acima). Os CT associados com o aumento do ‘ownership’ podem diminuir ainda mais com o tempo à medida que o processo é institucionalizado e se torna cada vez mais propriedade nacional.

**Caixa C4.1 Conclusões principais**

- Os custos associados à criação e manutenção da estrutura de parceria dentro do qual o AOGP opera são elevados, especialmente em termos de exigências sobre o escasso tempo dos funcionários do GdM.
- Existem aumentos significativos nos custos de transação iniciais para o MPF. Contudo, dado que a ajuda a projectos e sectorial não diminuiu, os custos de transação alastraram-se para o MPF em vez de serem transferidos dos ministérios sectoriais para o MPF.
- As poupanças previstas nos custos de transação dependem de modo significativo de uma mudança para modalidades de ajuda mais eficientes, e podem não ser alcançadas se as novas e velhas modalidades continuarem a existir em paralelo.
- Em relação ao desembolso, os custos de transação iniciais do AOGP são quase de certo inferiores aos das outras formas de ajuda.
- O AOGP impõe certamente custos de transação inferiores para o GdM na fase de desembolso (visto que é capaz de usar os seus próprios procedimentos de aprovisionamento e desembolso em vez de uma variedade de procedimentos dos doadores). Contudo, este benefício é reduzido pelas fraquezas dos procedimentos de aprovisionamento e desembolso do GdM, às quais já nos referimos atrás.



## C5. Governação Política e Corrupção

### Prestação Democrática de Contas

C5.1 O fortalecimento da prestação de contas interna é um dos objectivos do MdE entre o governo e os parceiros do apoio programático. Isto emergiu como objectivo em parte como resposta ao criticismo de que os mecanismos da Revisão Conjunta estavam a melhorar a prestação de contas aos doadores mais do que a prestação de contas os detentores de interesse internos. Como foi referido nos Capítulos B4 e B5, o AOGP e o respectivo processo de Revisão têm contribuído através do apoio ao desenvolvimento de instrumentos que podem também fortalecer a prestação de contas ao parlamento e aos cidadãos. À medida que vão sendo incluídos mais fundos no Orçamento do Estado, o processo orçamental é melhorado e são desenvolvidos instrumentos de avaliação do desempenho e de auditoria com o apoio do AOGP, o parlamento também tem um campo de acção mais amplo, ou até capacidade, para o escrutínio e para contribuir para o “loop retroactivo” para a definição de políticas. O Observatório da Pobreza é um órgão que traz algumas organizações da sociedade civil para o diálogo com o governo e os doadores sobre a ajuda e o orçamento assim como sobre a estratégia de redução da pobreza. É significativo que alguns comentadores independentes bem informados (Hodges e Tibana 2004) consideram-no como tendo potencial para actuar como um *lobby* importante.

C5.2 Identificámos limites na prestação de contas pelo facto de uma parte significativa da despesa pública continuar fora do orçamento, portanto o papel do escrutínio parlamentar é desvalorizado e a sua capacidade para exercer esse papel parece ser fraca (mas melhorando). Além disso os partidos políticos parecem ter uma tradição muito fraca de desenvolver e apresentar ao eleitorado alternativas claras de programas. Por outro lado, apesar do facto de os dois principais partidos terem sido anteriormente rivais na guerra, Moçambique realizou três eleições multi-partidárias que foram consideradas pelos observadores internacionais como tendo sido razoavelmente bem conduzidas em termos gerais. Realizou também duas eleições municipais. Pelo lado negativo, a fraude parece ter sido mais aparente nas eleições nacionais de 2004, e a oposição tornou-se uma alternativa governamental menos provável dado que perdeu a maioria nas três províncias que anteriormente foram o seu baluarte. A afluência às urnas diminuiu de 85% do eleitorado em 1999 para 36% em 2004, reflectindo a “resignação generalizada quanto à inevitabilidade da vitória da FRELIMO e cepticismo sobre a possibilidade de a RENAMO realizar mudanças efectivas” (*Economist Intelligence Unit* 2005:14). Embora os doadores (por exemplo, Canadá, PNUD e CE) tenham fornecido apoio para as eleições, é evidente que os factores mais profundos acima referidos estão totalmente fora do alcance dos doadores e do AOGP.

### Corrupção

C5.3 A *Transparency International* (2004) classificou Moçambique em 90º lugar dos 146 países na ordem de prevalência da corrupção em 2004. Isto constituiu uma melhoria em relação à sua posição em 2000, quando esteve em 81º lugar de um total de 90 países. Alguns comparam isto com a situação pós-independência quando se dizia que a função pública e a classe dirigente eram caracterizados pela honestidade e integridade (Hanlon 2002). Hanlon sugere que os próprios doadores fecharam os olhos (ou mesmo “promoveram”) a corrupção, tão interessados que estavam em identificar um “caso de sucesso” e recompensá-lo com mais financiamento. De igual modo, Dijkstra (2003:38-42) argumenta que os doadores estavam preparados para fecharem os olhos à corrupção porque precisavam de uma ‘caso modelo’. Ela indica que os padrões morais e éticos do funcionalismo público foram alterados pelas diferenças nos rendimentos que aumentaram em resultado dos fluxos de ajuda (ver Capítulo B3), e pelo desenvolvimento de projectos de ajuda que se desviaram do sector público mas puseram pressão sobre o governo para financiar as despesas correntes. White (1999:26,



citando Bowen 1992) é mais cauteloso: "Embora a corrupção governamental fosse frequente no passado, o advento da economia de mercado capitalista veio dar-lhe uma nova perspectiva."

C5.4 Nós não estamos em posição de oferecer uma avaliação independente, mas a corrupção tem sido descrita como uma "preocupação crescente" pelo Banco Mundial (2003a: 12). Uma corrupção bem visível é apontada em vários níveis (Banco Mundial 2004a and c, Banco Mundial 2005, *Economist Intelligence Unit* 2005, Gastrow e Mosse 2002, Hanlon 2002, Mosse 2004, Banco Mundial 2004a e c, Banco Mundial 2005b):

- A apropriação indevida das empresas privatizadas na década de 1980.
- O roubo de fundos dos bancos estatais na década de 1990.
- A crise bancária que levou à interrupção do financiamento ao AOGP em 2001, quando os devedores foram libertados pelo governo.
- Os assassínios associados com os roubos nos bancos e a crise bancária.
- A penetração na esfera política por redes de criminosos.
- A corrupção do pessoal dos tribunais e da justiça.
- A apropriação indevida do financiamento do sector público e dos doadores.
- O pagamento de subornos aos funcionários.
- Regras e procedimentos fracos de aprovisionamento dando origem a abusos e corrupção.

C5.5 Em oposição à conspiração do argumento silencioso, os doadores do AOGP encomendaram vários relatórios que abordam total ou parcialmente o risco fiduciário (por exemplo, DFID 2002a, Foster 2002, Lønstrup 2002, Scanteam 2004). A atenção ao risco fiduciário, senão o próprio risco fiduciário em si, cresceu com o AOGP. Há fortes razões para os doadores que colocam fundos directamente no orçamento estarem preocupados com esta questão e o seu envolvimento numa parceria directa com o governo os torna mais conscientes disso (Banco Mundial 2005b:17). O Capítulo B5 descreveu também como o processo de Revisão Conjunta tem dado um ênfase cada vez mais forte para pressionar o governo a avançar com o combate à corrupção e a reforma no sector da justiça. Em 2001, o governo publicou uma estratégia contra a corrupção e criou uma unidade anti-corrupção. Em 2004 foi aprovada uma lei anti-corrupção. O Tribunal Administrativo tem sido um alvo contínuo para a reforma (Capítulo B4). Em 2003 foi iniciado um inquérito sobre a corrupção (como base para a revisão da estratégia anti-corrupção), que foi atrasado por motivos eleitorais em 2004, mas publicado e amplamente divulgado em 2005. Os indicadores de progresso para o controle do risco fiduciário e corrupção, melhor auditoria e reforma do sector judicial estão incluídos no Quadro de Avaliação do Desempenho (ver Anexo 6).

C5.6 Embora se registem progressos pelo menos em termos de declarações oficiais de intenção, esta continua sendo uma área de preocupação para os doadores e o governo. A *Aide Memoire* da Revisão Conjunta de 2005 apelou para que fosse dado maior apoio político à investigação das denúncias de corrupção. A revelação em 2004 do desvio de fundos suecos para bolsas de estudo levou à suspensão dos desembolsos da Suécia para o sector de educação em 2005, e foi seguida de acusações de corrupção. De acordo com entrevistas feitas ao pessoal do Sida, o financiamento sectorial e a projectos tem mais probabilidade de ser mal utilizado porque envolve fluxos paralelos de fundos (com procedimentos e sistemas de aquisição diferentes), os quais são difíceis de acompanhar e, por estarem fora do orçamento, não estão sujeitos à auditoria do Tribunal Administrativo nem ao escrutínio do parlamento.

## Conclusão

C5.7 No início deste capítulo fizemos a distinção entre questões transversais de governação (ou “processo”) e de política (ou “efeito”). O primeiro conjunto é de questões que dizem respeito ao AOGP desde o começo – custos de transação, corrupção, ‘ownership’ e condicionalidade, desenvolvimento da capacidade institucional, prestação de contas, relacionamento entre os sectores público e privado, descentralização. Algumas delas foram questões que o AOGP foi integrando com vista a analisar. O segundo conjunto entrou na agenda do AOGP apenas em 2003, quando o acordo com o governo foi revisto. O AOGP tem tido um impacto sobre as QT através de três formas principais:

- coordenando e dando um impulso colectivo, onde anteriormente os doadores trabalhavam em separado com governo, p. ex. na condicionalidade e descentralização, e potencialmente no desenvolvimento da capacidade institucional;
- fazendo ligações onde os temas são partilhados por todos os sectores, p. ex. relações entre os sectores público e privado, HIV/SIDA, género, corrupção;
- pressionando a implementação sempre que existem políticas e legislação em vigor, p. ex. direitos humanos, género.



## PARTE D: SÍNTESE – CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES GERAIS

### D1. Avaliação Geral do AOGP em Moçambique

D1.1 O presente capítulo e o Capítulo D2 fazem uma avaliação dos efeitos do AOGP, com base nas avaliações dos seus componentes na Parte B, identificando o que é que na abordagem do AOGP em Moçambique funcionou bem e aquilo que não funcionou tão bem, buscando explicações no contexto particular do país, e apontando perspectivas para o futuro desenvolvimento do AOGP. A avaliação é feita com o devido reconhecimento das limitações do estudo e da brevidade desta análise de questões complexas em comparação com o tempo e a energia consideráveis que os actores no processo (governo, organizações não governamentais e parceiros internacionais) têm dedicado ao seu desenvolvimento. Este capítulo apresenta a nossa avaliação do funcionamento dos elos de causalidade. O Capítulo D2 descreve os desenvolvimentos significativos na aplicação do AOGP em Moçambique, e as suas implicações para o desenvolvimento futuro do AOGP.

D1.2 A nossa conclusão é que em termos globais este tem sido um caso de muito sucesso no que respeita à colaboração entre doadores e governo, aprendizagem com base nas experiências e boa vontade no desenvolvimento de novas abordagens. Em certos aspectos, este caso é um avanço em relação a outras formas de apoio programático e em relação à ajuda a projectos mas, face aos compromissos dos doadores e às preferências dos ministérios sectoriais, não é provável que venha a substituir totalmente todas as outras formas de ajuda em Moçambique.

D1.3 O contexto nacional tem apresentado algumas dificuldades particulares que foram indicadas no Capítulo A2 assim como em vários outros capítulos – um país que na altura da independência em 1975 tinha poucas instituições a funcionar, a tentativa de desenvolver uma economia centralizada, 20 anos de uma guerra civil que devastou a economia e os serviços públicos, recursos humanos e sistemas organizacionais mal preparados para apoiar o desenvolvimento do sector privado e gerir a prestação de serviços. Mais especificamente para o caso do apoio orçamental, a gestão financeira pública (incluindo os sistemas de planificação e orçamentação) é fraca e o risco fiduciário elevado. Os níveis extraordinariamente altos de dependência da ajuda nas décadas de 1980 e 1990 levaram ao desenvolvimento de sistemas paralelos de gestão das despesas que ignoraram as instituições centrais do governo ou ignoraram mesmo todo o governo. Apesar de tudo, Moçambique constitui uma história de sucesso em África, com níveis elevados de crescimento económico quase contínuos durante 12 anos, redução substancial da pobreza, estabilidade política, sucessão do poder de forma ordeira e a introdução de instituições democráticas e multipartidárias. Um factor essencialmente importante para explicar o sucesso do AOGP e de outras formas de apoio programático tem sido o relacionamento de confiança de longa data entre o governo e alguns doadores principais.

D1.4 Em relação á tentativa do estudo para identificar os elos de causalidade entre os *inputs*, efeitos imediatos, resultados e efeitos do AOGP, um ‘problema’ particular da pesquisa é que o AOGP está no centro do uma ampla “parceria do apoio programático” que abrange especialmente o apoio sectorial. O diálogo e a condicionalidade são comuns e imperceptíveis, e os fundos são por natureza fungíveis – particularmente onde, como em Moçambique, o orçamento não permite identificar devidamente os fundos até à sua aplicação (Capítulo B4). Na prática, isto não é um problema: o quadro comum de revisão conjunta, os grupos de trabalho e a avaliação do desempenho garantem que todas as modalidades de ajuda são analisadas em conjunto.

D1.5 Encontrámos efeitos de causalidade médios a fortes através de todos os níveis de análise (ver Figura A1.1). Eles foram mais gerais e claros nos Níveis 0, 1, 2 e 3. Por outras palavras:

- Houve um relacionamento forte e em constante evolução entre o AOGP e o contexto nacional.
- Todos os elementos do desenho do AOGP estiveram presentes no caso de Moçambique: fundos, medidas de harmonização e alinhamento, diálogo sobre políticas, condições aprovadas, assistência técnica e desenvolvimento da capacidade institucional. No entanto, a AT e a capacitação institucional nunca foram realmente desenvolvidas como uma estratégia coerente do AOGP (Capítulo B1)
- A harmonização entre os (agora) 17 PIs foi fortemente desenvolvida e operacionalizada através de um alinhamento crescente com os sistemas nacionais (Capítulo B2).
- O AOGP contribuiu para que uma proporção crescente das despesas públicas (de 3% para 17% entre 2000 e 2004) fosse canalizada através do Orçamento do Estado, tendo este próprio também aumentado em 41% (Capítulo B3).
- O AOGP tem tido o efeito geral de fortalecer os sistemas de planificação e orçamentação assim como os processo de política (Capítulos B4 e B5).

D1.6 Nos Níveis 4 e 5 os efeitos visíveis foram mais fracos. Contudo, concluímos que houve efeitos moderadamente positivos no desempenho macro-económico (Capítulo B6). O apoio sectorial e a ajuda a projectos têm sido os principais apoios externos para a melhoria da prestação de serviços, mas o AOGP tem contribuído ao acrescentar apoio colectivo dos doadores para serviços seleccionados assim como financiamento, e está ajudando a montar sistemas que devem melhorar a segurança e a qualidade do financiamento dos serviços no futuro (Capítulo B7). O AOGP pode ter tido um efeito positivo no uso dos serviços, na redução da pobreza de rendimento e no empoderamento das pessoas pobres. Contudo, é de prever que os seus efeitos a médio prazo sejam maiores, visto que ele apoia os processos positivos subjacentes (definição de serviços prioritários, financiamento governamental contínuo, sistemas de GFP fortes, e apoio à prestação de contas e reforma judicial) (Capítulo B8). Por último, o AOGP em Moçambique tem criado mecanismos fortes de retroacção e aprendizagem mútua, particularmente nas relações entre o governo e os parceiros internacionais através da Revisão Conjunta. Foram também criados mecanismos para incluir a sociedade civil, e o parlamento tem acesso às avaliações dos doadores/governo – mas estas continuam fracamente desenvolvidas ou fracamente exploradas pelos detentores de interesse.

D1.7 No entanto, embora houvesse efeitos positivos ao longo de todos os elos, houve também fraquezas espalhadas por todos eles. Isto não significa que os elos de causalidade colocados em hipótese sejam falsos, mas sim que o desenho do AOGP ou a resposta nacional têm sido inadequados. Julgamos que as principais deficiências foram as seguintes:

- Nível 2: AT e desenvolvimento da capacidade institucional; previsibilidade do financiamento do AOGP;
- Nível 3: Disciplina fiscal; prestação de contas interna;
- Nível 4: Políticas para abordar as falhas no mercado e o desenvolvimento do sector privado, administração da justiça, e respeito pelos direitos humanos;
- Nível 5: Empoderamento das pessoas pobres.

D1.8 Não identificámos a sequência colocada em hipótese partindo dos efeitos do fluxo de fundos até aos efeitos nas políticas, na sua viragem para a mudança institucional. As reformas de políticas e as mudanças institucionais já estavam acontecendo antes da chegada do AOGP,

embora este último tenha vindo a reforçá-las. Os doadores têm estado activos em Moçambique há mais de 30 anos, e o país passou primeiro por reformas de ajustamento estrutural (1987) e depois o HIPC estava ligado às despesas sociais e à implementação do plano de redução da pobreza. O AOGP não aumentou inequivocamente o volume da ajuda mas redireccionou uma parte significativa através do Orçamento do Estado, e isto foi o suficiente para criar condições para um novo tipo de relacionamento entre o governo e os doadores. O fluxo dos fundos do AOGP era uma condição necessária para o diálogo sobre políticas e para o desenvolvimento de uma 'condicionalidade mútua' entre o governo e os parceiros internacionais. Porém, o diálogo e a condicionalidade têm sido pelo menos tão importantes como o fluxo de fundos para provocar mudanças.

D1.9 A gestão financeira pública e as reformas do sector público constituíram a base do acordo de estratégia de 2000 (Capítulo B1); na verdade, o envolvimento com o governo através do AOG fez com que os doadores tomassem muito mais consciência da necessidade de reforma para que o orçamento funcionasse bem (Capítulos B3 e B4). A política, no que respeita aos resultados governamentais, ao contrário dos processos, tem sido uma grande preocupação do diálogo da Revisão Conjunta apenas a partir de 2003. Até então, o AOGP tinha como intenção final apoiar as políticas do PARPA, mas centrando-se sobretudo na reforma do aparelho governamental. A partir desta altura, o processo de Revisão Conjunta tem desenvolvido uma agenda muito mais alargada de políticas (Capítulos B1 e B5). Isto foi feito de três formas:

- i) Apoiando as políticas propostas ao nível sectorial;
- ii) Reconhecendo as dimensões trans-sectoriais das QT que tinham sido analisadas apenas ao nível sectorial (particularmente o HIV/SIDA; e
- iii) Pressionando para reformas políticas em esferas (particularmente os sectores da justiça e legal) que não tinham estado sujeitas a grande pressão. A concentração em reformas institucionais mais profundas também se desenvolveu a partir deste ponto: por exemplo, a descentralização, a prestação de contas e a prestação de serviços.



## D2. O AOGP em Moçambique – Perspectivas Futuras

D2.1 Este capítulo destaca algumas lições mais detalhadas da experiência de Moçambique, seguindo mais uma vez as componentes principais da análise da Parte B mas identificando particularmente os pontos salientes. Um factor determinante em tudo o que é descrito em seguida é que, por melhor que o AOGP funcione, ele é apenas uma parte (10%) do cenário mais amplo da ajuda. O mais importante é reconhecer que uma grande parte da ajuda continua ‘off-budget’ (ver Anexo 4B), não é desembolsada através do tesouro e muitas vezes não é conhecida nem registada pelo governo. A contribuição do AOGP é que ele está totalmente integrado no orçamento, mas isto é de facto uma ilha rodeada por um mar de ajuda fora do orçamento no qual todos os doadores nadam. Esta é uma área de importância primária que merece a atenção dos doadores visto que afecta todos os outros aspectos da gestão e da prestação de contas orçamentais. As frases em itálico indicam as recomendações.

D2.2 *Os parceiros internacionais e o governo precisam de manter o ímpeto actual de trazer a ajuda para dentro do orçamento, acompanhando isto com o ‘lançamento’ dos sistemas de informação do SISTAFE nos ministérios sectoriais.*

### Desenho e Organização Fortes Mas Problemas de Escala

D2.3 As características mais salientes da ‘parceria do apoio programático’ são:

- A inclusividade da sua preocupação não apenas com o AOGP mas também com outras formas de ajuda. Os programas de apoio sectorial, em particular, estão sendo gradualmente trazidos para esta mesma estrutura.
- A sua formalidade: os parceiros internacionais e o governo assinaram primeiro um acordo de estratégia (2000) e depois um MdE (2004) aos quais podem acrescentar individualmente (um número cada vez mais reduzido de) termos especiais.
- A sua escala: crescendo rapidamente de cinco parceiros em 2000 para 17 em 2005, quase todos os maiores PI oficiais, incluindo o Banco Mundial, fazem agora parte dos PAP. Mesmo aqueles que não são membros participam como observadores.
- A sua organização: evoluindo junto com a escala, tem havido uma estrutura organizacional clara com um arranjo de liderança amplamente aceite e um ciclo de reuniões de grupos de trabalho e de coordenação, culminando num processo de Revisão Conjunta (RC) anual.
- A evolução da sua organização e agenda em resposta às mudanças na composição dos seus membros, às crises e às exigências governamentais.
- O desenvolvimento de um quadro de prestação de contas mútua para o desempenho. O governo e os doadores são ambos avaliados de forma independente e todos os anos em função dos compromissos assumidos.

D2.4 Estes arranjos têm-se mostrado resistentes e flexíveis. Os problemas que apresentam referem-se á manutenção de uma discussão coerente num grupo mais alargado com interesses mais diversos, havendo o risco de esmagar o governo no que respeito à sua capacidade tanto em participar na Revisão Conjunta como em controlar as decisões aprovadas, e havendo também o perigo de institucionalizar um ‘governo sombra’ demasiado permanente e importuno. Existem também questões referentes à capacidade dos funcionários dos doadores para fazer a transição da gestão de projectos e da ajuda sectorial, para o apoio às reformas do próprio governo.



D2.5 *Podia ter sido adoptada e pode ainda ser desenvolvida uma estratégia mais consciente para a gestão da mudança em todos estes aspectos. Podia também ter sido feito um esforço maior pelo governo com os doadores para desenvolver uma política de ajuda que avalie e tome em consideração um equilíbrio de vantagens apropriado entre as diferentes formas de ajuda. Isto está, de facto, já previsto.*

### **Maior Harmonização, Alinhamento e Condicionalidade Mútua**

D2.6 Os doadores estão cada vez mais falando numa só voz e não apenas em relação ao AOGP: Junto com o governo, eles aprovaram um conjunto comum de princípios básicos que, se respeitados pelo governo, garantem o desembolso dos fundos prometidos, e também um conjunto de metas de desempenho definido anualmente, com base no qual eles aprovam os seus futuros compromissos. A harmonização dos doadores está formalmente alinhada com a estratégia de pobreza do governo, com os seus processos anuais de planificação e orçamentação, assim como com o processo e metas de efeitos definidos no Quadro de Avaliação do Desempenho. O alinhamento é um processo que exige uma pressão contínua sobre os doadores. Foi instituída uma avaliação do seu desempenho – um ‘quadro de prestação de contas dos doadores’.

D2.7 Num contexto onde tantos doadores actuam em conjunto, estes arranjos reduzem a vulnerabilidade do governo em relação a (i) incerteza sobre as condições que os doadores individual ou colectivamente poderão aplicar, e (ii) suspensão do desembolso durante o ano em curso. No entanto, o *quid pro quo* é que os doadores individuais perdem a flexibilidade - a necessidade de concordar com a maioria pode fazer com que este arranjo se quebre. Além disso, torna-se cada vez mais difícil para os doadores expressar a sua preocupação de forma diferenciada quando estão condicionados a uma resposta colectiva. O perigo é haver uma ‘opção nuclear’ do tipo tudo ou nada.

D2.8 *Há necessidade de*

- *Os parceiros internacionais estudarem em conjunto se, como e em que medida eles podem reter os benefícios da harmonização, alinhamento e previsibilidade, deixando ao mesmo tempo espaço para (i) uma resposta graduada face ao cumprimento parcial das metas de desempenho e (ii) alguma variação nas prioridades dos doadores.*
- *Os parceiros internacionais e o governo estudarem como minimizar a pressão sobre o tempo e a capacidade dos funcionários chave governamentais na Revisão Conjunta anual e na Revisão Semestral.*

### **Melhorar a Gestão Financeira Pública e a Previsibilidade**

D2.9 O AOGP é a única modalidade de ajuda que fortalece todos os sistemas de gestão financeira do GdM, anulando os prejuízos da ajuda a projectos. Ele faz uso dos sistemas, abrindo-os ao escrutínio público mediante a prestação de contas, e transporta o diálogo para a monitoria e melhoramento desses sistemas. O AOGP é também a única modalidade de ajuda que apoia totalmente os objectivos do PARPA visto que não é vinculado e financia toda a estratégia em vez de um determinado sector ou actividade. Contudo, tem havido grandes custos de transação associados aos desembolsos tardios (seja no mesmo ano ou até no ano financeiro seguinte, ou desembolsos acima ou abaixo do previsto no mesmo ano). O MdE de 2004 e a pressão contínua para o alinhamento têm resultado numa maior previsibilidade dos fluxos de ajuda, mas a previsibilidade e o escalonamento *dentro* do mesmo ano continuam a causar graves problemas para o governo.

*D2.10 Os doadores podiam considerar*

- *como programar os seus desembolsos colectivamente durante o ano, com particular ênfase na libertação de fundos no primeiro trimestre quando as receitas fiscais são baixas, de modo a criar um fluxo monetário mais regular para o governo. Isto iria facilitar o processo orçamental e evitar a necessidade de empréstimos inflacionários.*

**Planeamento, Orçamentação e Prestação de Contas Fracos Mas Melhorando**

D2.11 Existem preocupações justificadas sobre a eficácia dos fluxos de ajuda não vinculados entrando num orçamento que por natureza é incremental, não avalia os custos dos efeitos, exhibe poucas melhorias na eficiência operacional ao longo do tempo, depende de práticas de aprovisionamento vulneráveis e pouco transparentes, e que continua sendo um indicador instável de como o dinheiro é gasto e afectado em Moçambique. As reformas de GFP (no âmbito do programa do SISTAFE) têm-se concentrado primeiro nos mecanismos de contabilidade e prestação de contas e não na ligação entre a planificação e a orçamentação programática. Apesar de tudo, o AOGP tem sido influente, não apenas através do seu financiamento mas também através do impulso que criou para centrar o diálogo no orçamento nacional e nos objectivos de políticas comuns a todos os sectores. O seu efeito mais importante é que ele começou a mudar o relacionamento e as formas de comunicação entre o governo central e os ministérios sectoriais, e entre estes últimos e os doadores. Estas mudanças criam também condições para uma maior responsabilidade na prestação de contas.

D2.12 O espaço para a prestação de contas parlamentar tem aumentado na medida em que o Orçamento do Estado (submetido ao parlamento) passou a representar uma proporção maior de toda a despesa pública, e que uma maior percentagem dos fundos dos doadores tem sido trazida para dentro do orçamento. Os instrumentos (p. ex. o QAD) para fortalecer a prestação de contas aos doadores, estão também disponíveis para o escrutínio parlamentar e a sociedade civil. Neste sentido, não há necessariamente um *trade-off* entre a prestação de contas externa e doméstica, embora a primeira possa exigir um nível mais alto de atenção por parte do governo. O mais importante é que a capacidade, a organização, os recursos humanos, a informação e a força do parlamento e da sociedade civil para obrigar o governo a prestar contas, são ainda fracos. Esta é uma limitação fundamental para a lógica do AOGP que assenta na ideia de que a prestação de contas deve ser transferida dos detentores de interesse externos para os domésticos.

D2.13 *Os parceiros internacionais, o governo e o parlamento deviam considerar como dar um impulso para:*

- *A introdução da orçamentação programática como parte de um desenvolvimento gradual acompanhado a expansão do novo sistema para gestão financeira integrada (SISTAFE)*
- *O desenvolvimento de instituições de prestação de contas interna em consulta com o parlamento e a sociedade civil (inicialmente o Observatório de Pobreza).*

*O governo podia analisar se é possível fortalecer o seu engajamento estratégico com os parceiros internacionais por meio da preparação de posições inter-ministeriais antes de se envolver com os doadores no diálogo da Revisão Conjunta.*

**Atenção Inadequada ao Desenvolvimento da Capacidade Institucional**

D2.14 A questão da capacidade *governamental* foi identificada nos estudos iniciais que levaram à criação do AOGP (parágrafo B1.14 e B1.15) e no MdE de 2004 (Anexo 3C). Contudo, a capacidade e o desenvolvimento da capacidade institucional têm sido inadequadamente abordadas pelo AOGP, em termos de (a) capacidade do governo para

acompanhar o processo de Revisão Conjunta, para manobrar um orçamento maior e para implementar reformas; (b) capacidade dos doadores para mudar da gestão de projectos para a análise e o apoio de políticas; e (c) desenvolvimento das instituições de prestação de contas interna. O desenvolvimento da capacidade institucional no contexto do AOGP está basicamente fragmentado e dividido em projectos. Embora os doadores se tenham juntado para fornecer o AOGP e para melhorar os sistemas que o operam, eles não fizeram a mesma coisa em relação à assistência técnica. A AT é dada maioritariamente numa base *ad hoc* através de projectos, enquanto que podia ser fornecida com base num plano comum do próprio governo. A única excepção é o apoio conjunto para o desenvolvimento de um sistema de informação integrado para administração financeira (SISTAFE). Das discussões dentro dos grupos de trabalho do AOGP surgiu um novo programa sectorial financiado em conjunto para assistência técnica ao sector financeiro (FSTAP – *Financial Sector Technical Assistance Project*) a começar em 2006 (ver Capítulo C3)

D2.15 Existem questões para os doadores assim como para o governo

- *Os doadores precisam de desenvolver a capacidade técnica do pessoal para apoiar o governo na gestão financeira, análise de políticas e implementação*
- *O governo precisa dum apoio dos doadores mais sistemático no desenvolvimento de capacidades para a análise de políticas, planificação, orçamentação e implementação.*
- *Idealmente, o governo teria um plano de recursos humanos, identificando as lacunas, e os doadores do AOG concordariam com um programa conjunto para financiar o preenchimento dessas lacunas tanto através de pessoas locais como de expatriados com formação e experiência suficientes. O governo poderia escolher os ocupantes dos postos em vez deles serem fornecidos pelos doadores. De igual modo, o governo teria a última palavra na definição de planos mais abrangentes de desenvolvimento da capacidade institucional (p. ex. para a GFP).<sup>34</sup>*

### **Apoio às Políticas e Processos Relativos**

D2.16 O AOGP provocou um diálogo que é mais centrado nas prioridades de política, mais trans-sectorial e mais inclusivo dos detentores de interesse do que os existentes anteriormente. O governo tem uma maior participação se não mesmo controle. Os instrumentos através dos quais o AOGP tem contribuído, são os grupos de trabalho e o processo anual de revisão conjunta através do qual o dialogo é mantido, os acordos sobre os objectivos e metas são feitos, e o desempenho é medido pelos doadores e governo. Este diálogo não pôs de lado o diálogo ao nível sectorial mas tem reforçado as políticas em prol dos pobres ao sujeitá-las a um escrutínio mais amplo.

D2.17 Uma das vantagens da abordagem do AOGP em Moçambique é que ele abraçou outras modalidades de ajuda e doadores que não fazem parte do AOGP. A Revisão Conjunta tem sido capaz de: usar o peso colectivo dos doadores do AOGP para apoiar as reformas de política em sectores que recebem bastante apoio (agricultura, educação e saúde); dar um reconhecimento trans-sectorial àqueles que estão em perigo de serem tratados puramente ao nível sectorial (HIV/SIDA); e aplicar esse peso a sectores que receberam pouco impulso para reforma (sectores legal e judicial e, potencialmente, o meio ambiente). Ele tem tido menos sucesso em provocar políticas que abordem as falhas de mercado nos sectores produtivos. Há o perigo, que está sendo analisado, de que a grande concentração do sector público nas áreas sociais desencoraje o papel do sector privado no desenvolvimento de actividades geradoras de rendimento.

D2.18 *O governo e os parceiros internacionais podiam dar uma atenção mais deliberada às reformas que não envolvem despesas públicas pesadas mas que são essenciais para desafiar*

---

<sup>34</sup> Isto segue as orientações do DAC sobre desenvolvimento de capacidade para a GFP (OECD-DAC 2005).

os alicerces da pobreza, e particularmente aos sectores legal e judicial, ao melhoramento do ambiente de negócios e à criação de empregos nas zonas rurais.

### **Desempenho Macro-económico Forte Mas Apoio Fraco aos Sectores Produtivos**

D2.19 A questão é se o AOGP tem contribuído para um ambiente macro-económico favorável conduzindo a um maior investimento e crescimento. A estratégia nacional de Moçambique, que é apoiada pelo AOG, tem alcançado rápidas vitórias. O crescimento tem sido elevado após anos de descalabro económico mas tem estado altamente dependente de alguns mega-projectos que fornecem poucas oportunidades de emprego. O PARPA tem apoiado grandes níveis de despesas no sector social e a cobertura dos serviços sociais tem aumentado, provocando uma melhoria no nível da pobreza. A política governamental, apoiada pelo AOGP, têm dado menos ênfase à criação de empregos produtivos do que à expansão dos serviços do sector social, apesar do facto de que alcançando um crescimento económico sustentado e acelerado, particularmente nas áreas rurais, isso poderá ser um factor determinante para a criação de postos de trabalho e daí para a redução da pobreza de rendimento a mais longo prazo.

D2.20 *Existem três grandes desafios para os doadores do AOG e o GdM no enquadramento da política futura para sustentar as taxas elevadas de crescimento:*

- *O primeiro é a necessidade de reavaliar o equilíbrio existente entre os gastos no sector social e o investimento nos sectores produtivos.*
- *O segundo, Moçambique já realizou as reformas ‘fáceis’. A experiência internacional, regional e moçambicana tem demonstrado que as reformas em áreas como o sector bancário e o sector judicial são muito mais lentas e difíceis de implementar. O desenvolvimento institucional é um compromisso de longo de prazo e o AOG precisa de continuar empenhado no desenvolvimento institucional assim que as rápidas vitórias forem alcançadas e o progresso das reformas se torne menos visível.*
- *Em terceiro lugar, os doadores do AOGP podiam considerar como dar ao GdM um espaço maior na área de política. As políticas de Moçambique são fortemente influenciadas pelo AOGP e o grupo é heterogéneo. As recomendações sobre políticas tendem a vir em conjunto como uma série de condicionalidades, que não resultam numa estratégia para o crescimento económico.*

### **Manter o Apoio ao Investimento Na Prestação de Serviços Públicos**

D2.21 A contribuição do AOGP para o melhoramento da prestação de serviços não tem sido inventar novas políticas nem criar metas não definidas anteriormente. Ela pode ser vista como manter o apoio às políticas e metas já acordadas ao nível sectorial. O seu efeito principal não tem sido através de novos financiamentos mas no re-encaminhamento dos financiamentos existentes para fluírem através do orçamento nacional. Isto permitiu que ele reforçasse os compromissos tornando-os matéria do acordo colectivo entre doadores e governo, expondo-os a uma monitoria transparente, e tentando melhorar a ligação entre os planos, afectações orçamentais e a execução. O que distingue o AOGP é que:

- Ele tem a força do acordo colectivo entre o governo e os parceiros internacionais no apoio a estas prioridades de política.
- Ele é influente em todos os níveis da colaboração entre doadores e governo, seja no AOG, no apoio sectorial ou, provavelmente, também na ajuda a projectos.

- Ele criou um quadro poderoso para a monitoria colectiva da implementação de políticas, da planificação e da afectação orçamental, assim como da prestação de serviços, com um instrumento de avaliação na forma do QAD.
- A avaliação colectiva do QAD serve de base para as decisões dos doadores sobre os seus desembolsos. Para a maioria, um julgamento colectivo positivo será um sinal para o desembolso de acordo com os seus acordos pluri-anuais.

*D2.22 Há necessidade de haver uma discussão e planificação entre os doadores e entre o governo central e os ministérios sectoriais sobre o equilíbrio relativo entre o AOGP, o apoio sectorial e a ajuda a projectos. Muitos funcionários do governo e alguns funcionários da maior parte dos doadores argumentariam que os programas sectoriais são a forma mais segura de canalizar os fundos para a prestação de serviços. A sua preocupação é que o apoio orçamental através de um ministério do plano e finanças<sup>35</sup> com uma estrutura organizacional e recursos humanos fracos pode por em risco os canais de financiamento existentes.. Este receio assim como a fraqueza dos sistemas orçamentais sobre os quais ele assenta não têm sido devidamente abordados. Actualmente, se eles são abordados, é através de um processo incremental de aprender fazendo e não através de uma estratégia consciente.*

### **Apoio Para o Progresso Na Redução da Pobreza – Com Omissões**

D2.23 Não se pode afirmar que o AOGP é a causa primária do sucesso de Moçambique na redução da pobreza. Esta começou com a recuperação após a guerra civil, a reinstalação dos serviços abandonados, o ajustamento estrutural, o alívio da dívida do HIPC, a aplicação das prioridades governamentais do PARPA, os programas sectoriais e a ajuda a projectos. O AOGP é bastante pequeno e recente. Contudo, ele tem ajudado a manter as condições de estabilidade macro-económica, a expansão dos serviços e o empenho nas prioridades do PARPA, o que tem contribuído para a redução da pobreza. É a única modalidade de ajuda que tem sido totalmente manobrável pelo governo para servir a sua própria estratégia de redução da pobreza, e tem apoiado o desenvolvimento de sistemas financeiros que podem trazer mais fundos para o orçamento e facilitar a sua transferência para os níveis locais.

*D2.24 O AOGP só recentemente começou a abordar as fraquezas da actual estratégia de desenvolvimento, nomeadamente: a negligência relativa dos sectores produtivos; as desigualdades territoriais; os mecanismos de transferência de fundos para as agências de prestação de serviços; a participação activa; o empoderamento dos recipientes mais pobres dos serviços; e a deficiente integração da orçamentação com a planificação. Estes aspectos precisam de receber uma atenção mais sustentada no PARPA 2 e no diálogo do AOGP.*

---

<sup>35</sup> A divisão do MPF em ministérios separados para o plano e finanças, que teve lugar após o período deste estudo, é mais um motivo de preocupação.

### D3. Sumário das Conclusões e Recomendações

D3.1 O objectivo principal deste estudo foi descrever e avaliar a relevância, funcionamento e efeitos do AOGP em Moçambique. O ponto central da nossa abordagem nesta avaliação tem sido aplicar e testar um quadro lógico ou mapa de causalidade descrevendo uma sequência possível de efeitos desde os *inputs* do AOGP até aos seus efeitos, resultados imediatos, produtos e impacto. O Capítulo D1 e o Anexo 5 resumem a forma como esta cadeia lógica funciona no caso de Moçambique. O Capítulo D2 destaca as constatações mais salientes em cada fase da análise e indica as recomendações para o governo e parceiros internacionais que emergem desta análise. As recomendações ao nível do país são um sub-produto da análise e não o seu objectivo principal. As nossas recomendações principais serão feitas depois da análise comparativa da experiência do AOGP nos sete países estudados assim como da análise de outro material disponível e serão apresentadas no Relatório de Síntese.

D3.2 O presente capítulo consiste sobretudo na matriz que é apresentada na Tabela D3.1. Ela faz uma breve descrição das *constatações* do estudo de Moçambique cobrindo todos os capítulos analíticos das Parte B e C. Com base nas constatações ela extrai algumas *conclusões* chave que são relevantes para o desempenho do AOGP. Isto está longe de ser uma lista exaustiva, pelo que o leitor é encaminhado para as respostas a cada Pergunta de Avaliação, capítulo por capítulo. Depois das conclusões, seguem-se algumas *recomendações* que apresentamos para conhecimento dos detentores de interesse nacionais e internacionais no processo do AOGP em Moçambique, indicando quem pode tomar uma acção e quando. A proveniência destas recomendações é explicada com maior detalhe no Capítulo D2. Para conveniência dos leitores, elas são apresentadas no formato de matriz da Tabela D3.1, que indica os parágrafos e capítulos onde elas são explicadas mais detalhadamente. Estas recomendações devem ser entendidas como indicações estratégicas. Muitas delas já estão sendo analisadas pelo governo e parceiros internacionais. Não cabe a este relatório analisar de que forma elas poderão ser postas em prática.

D3.3 A última coluna indica quem deve ser responsável pela implementação das recomendações. O prazo para isto acontecer é também sugerido, com os seguintes símbolos:

- I significa acção imediata;
- CP significa acção a curto prazo, ou seja aproximadamente 6 meses a um ano;
- MP significa acção a médio prazo, ou seja levará mais de um ano.

D3.4 As recomendações estão agrupadas por Pergunta de Avaliação na matriz. Uma outra forma de as organizar é por área: estratégia de ajuda entre governo e doadores, desempenho dos doadores, desempenho do governo, envolvimento da sociedade civil, sector privado e crescimento

Estratégia de ajuda:

- R1 Desenhar uma estratégia comum para o desenvolvimento do apoio programático em paralelo com a capacidade governamental
- R2 Estudar as vantagens das diferentes modalidades de ajuda e de que forma elas podem ser usadas
- R3 Desenvolver uma estratégia de ajuda que especifique os objectivos do governo em relação às diferentes modalidades da ajuda
- R4 Manter o compromisso de trazer a ajuda para o orçamento à medida que os sistemas de informação financeira vão melhorando.

Desempenho dos doadores:

- R5 Desenvolver a capacidade dos doadores para apoiar a análise de políticas, planificação e orçamentação
- R6 Continuar a melhorar a previsibilidade e o escalonamento dos desembolsos anuais e inter-anuais e libertar níveis maiores de fundos durante o primeiro trimestre do ano de modo a combater as flutuações cíclicas das receitas fiscais
- R7 Estudar se e de que forma os parceiros internacionais podem dar uma resposta que corresponda ao desempenho do governo
- R8 Estudar a melhor forma de minimizar a pressão sobre o tempo dos funcionários chave do governo durante as Revisões Conjuntas anuais e semestrais
- R9 Adotar a estratégia de dar ao governo progressivamente mais 'espaço' para desenvolver e implementar a sua própria abordagem ao crescimento e redução da pobreza.

Desempenho governamental:

- R10 Desenvolver um programa conjunto para AT e desenvolvimento da capacidade institucional em análise de políticas, planificação e orçamentação
- R11 Dar mais proeminência no diálogo à desigualdade da distribuição territorial das despesas orçamentais
- R12 Apoiar o desenvolvimento gradual da orçamentação programática
- R13 Dar maior prioridade no diálogo ao impacto do crescimento sobre as receitas internas e para a diminuição da dependência da ajuda
- R14 Ter em conta as preocupações dos ministérios sectoriais sobre a insegurança das suas linhas de financiamento na transição para o AOGP
- R15 Manter a pressão para focar e implementar estratégias nas áreas do HIV/SIDA e do sector da justiça
- R16 Estudar se e de que forma o meio ambiente deve ser abordado mais seriamente através do AOGP
- R17 Preparar posições inter-ministeriais antes de se envolver com os doadores no diálogo da Revisão Conjunta
- R18 Manter a pressão da Revisão Conjunta quanto a medidas contra a corrupção.

Envolvimento da sociedade civil e prestação de contas:

- R19 Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas junto do Parlamento e do Observatório da Pobreza
- R20 Manter a pressão da Revisão Conjunta quanto a medidas contra a corrupção
- R21 Manter a pressão para focar e implementar as reformas do sector da justiça e dos sistemas de auditoria

Sector privado e crescimento:

- R22 Aumentar o ênfase do diálogo e da condicionalidade sobre as reformas dos sectores bancário, legal e judicial
- R23 Fortalecer o diálogo dos PI com o governo sobre a criação de empregos rurais
- R24 Fortalecer o diálogo dos PI com o governo sobre o ambiente de negócios
- R25 Considerar o apoio à prestação de serviços públicos por órgãos não-estatais.

**Tabela D3.1: Sumário das Constatações, Conclusões e Recomendações**

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA1 Relevância do AOGP</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP foi construído a partir da análise das experiências anteriores de apoio programático, e da análise profunda da economia assim como das forças e fraquezas da gestão governamental. Porém, o programa podia ter sido desenhado dando mais atenção à capacidade do governo e ao carácter adequado dos seus sistemas de planificação e orçamentação. O desenho do AOGP tem respondido às preocupações do governo, particularmente sobre a previsibilidade, e evoluído para um arranjo que está mais próximo de ser propriedade do governo. Foi desenvolvida uma estrutura altamente coordenada e coerente para a colaboração entre governo e doadores, inclusiva das diferentes modalidades de ajuda, das prioridades e perspectivas dos vários doadores sobre a rapidez do avanço para o AOG, e fornecendo uma base para o acordo entre o governo e os doadores quanto a prioridades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A organização da parceria entre os PIs e o governo é clara, flexível, inclusiva e robusta (¶B1.29).</li> <li>Os princípios e compromissos acordados servem de base para a prestação de contas dos doadores e do governo em relação ao desempenho (¶B1.23).</li> <li>O diálogo engloba também a ajuda sectorial (¶B1.13).</li> <li>Embora inicialmente fraco, o 'ownership' governamental está ganhando força (¶B1.17).</li> <li>Existe o risco do diálogo do AOGP ultrapassar a capacidade interna (¶B1.14, ¶B1.15).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenhar uma estratégia comum para o desenvolvimento do apoio programático em paralelo com a capacidade governamental (¶D2.22).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Governo com PIs (l e continuamente)</li> </ul>



Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA2 Harmonização e Alinhamento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Existem procedimentos bem definidos para a harmonização entre os doadores do G17, e estes arranjos envolvem também todos os outros grandes doadores e agências internacionais como observadores. O Banco Mundial passou do estatuto de observador para membro de pleno direito, e o FMI tem harmonizado o seu programa de PRGF. Os fundos do AOGP, processo de revisão e diálogo têm sido fundamentais para elevar o estatuto do MPF como ponto focal da planificação nacional e para fortalecer os instrumentos de planificação ligados à definição de prioridades e avaliação do desempenho. Contudo, os ministérios sectoriais retêm um alto grau de autonomia devido às suas ligações com as agências de ajuda. O diálogo sobre políticas e as promessas de fundos estão alinhados com os ciclos de planificação e orçamentação, e o calendário dos desembolsos está melhorando. O G17 junto com o governo têm aprovado formalmente os seus objectivos, os princípios subjacentes sobre os quais o seu acordo se baseia, a base para avaliação do desempenho governamental, e os mecanismos para prestação de contas dos doadores em função das suas promessas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existe um crescente alinhamento com as políticas e sistemas governamentais (¶B2.14).</li> <li>O AOGP tem criado um sistema eficaz para a coordenação da ajuda (¶B2.16).</li> <li>A AT e o desenvolvimento da capacidade institucional continuam sendo o elemento menos harmonizado e alinhado do AOGP (¶B1.10 e ¶B2.12).</li> <li>O desembolso incerto da ajuda tem sido o principal problema de alinhamento; isto agora é sobretudo um problema ao longo do ano e não inter-anual.(¶B2.14, ¶B3.13).</li> <li>Existe o risco de a H&amp;A se tornarem tão fortes a ponto de limitar a possibilidade dos doadores individuais demonstrarem a sua insatisfação. (¶B2.19).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver uma estratégia de ajuda que especifique os objectivos do governo em relação às diferentes modalidades de ajuda (¶D2.5).</li> <li>Desenvolver um programa conjunto para AT e desenvolvimento da capacidade institucional sobre análise de políticas, planificação e orçamentação (¶D2.13).</li> <li>Desenvolver a capacidade dos doadores para apoiar a análise de políticas, planificação e orçamentação (¶D2.4).</li> <li>Escalonar os desembolsos ao longo do ano (¶D2.10).</li> <li>Analisar se e como os PIs podem dar uma resposta que corresponda devidamente ao desempenho governamental (¶D2.8).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIs e governo (I e continuamente)</li> <li>FMI/PIs com o governo (I)</li> <li>PIs (CP)</li> <li>PIs com o governo (CP)</li> <li>PIs e governo (CP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA3 Despesas Públicas</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP tem tido um efeito positivo para o aumento da percentagem da despesa pública integrada no orçamento nacional. Ele também provocou o aumento da percentagem da despesa corrente. O diálogo sobre políticas e a condicionalidade estão centrados em questões e prioridades chave de política estatal e despesas públicas, de acordo com o PARPA, planos governamentais e metas de desempenho aprovadas. A previsibilidade dos desembolsos do AOGP tem melhorado.</li> <li>Embora a maior afectação de fundos orçamentais aos 'sectores prioritários' não possa ser atribuída directamente ao AOGP mas sim à agenda de reformas mais alargada e ao crescente envelope financeiro global, o AOGP tem apoiado os compromissos do GdM. Subsistem deficiências na classificação muito geral dos sectores prioritários como sendo 'em prol dos pobres'. As reformas estão a melhorar as taxas de execução orçamental na área de investimento, e reduzindo a incerteza que rodeia a aplicação real das dotações orçamentais. Os custos de transação para o GdM podem ter aumentado no período de transição mas espera-se que venham a diminuir.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os fundos do AOGP não são provavelmente adicionais (§§B3.4).</li> <li>A orientação em termos de 'sectores prioritários' do PARPA 1 (e portanto do AOGP) não dá um enfoque claro em prol dos pobres, embora o QAD ajude na identificação dos objectivos prioritários (§§B3.7, §§B2.6).</li> <li>O AOGP tem um efeito moderadamente positivo na eficiência das despesas públicas, e permite um equilíbrio melhor entre as despesas correntes e capitais (§§B3.14)</li> <li>O AOGP/PRSC reforça o orçamento e apoia a integração do financiamento a projectos no orçamento (§§B3.9)</li> <li>Os desembolsos de ajuda incertos tem sido o principal problema; isto agora é sobretudo um problema ao longo do ano e não de ano para ano (§§B2.14, §§B3.13)</li> <li>A distribuição territorial do orçamento continua bastante desigual (§§B3.16, §§B7.13, Capítulo C3)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><i>O novo PARPA 2 pode vir a corrigir isto</i></li> <li>Manter o compromisso de integrar a ajuda no orçamento à medida que os sistemas de informação financeira vão melhorando (§§D2.2)</li> <li>Escalonar os desembolsos ao longo do ano (§§D2.10)</li> <li>Dar à questão da distribuição territorial maior proeminência (§§D2.24)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIs (I e continuamente)</li> <li>PIs com o governo (CP)</li> <li>PIs com o governo (I)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA4 Sistemas de Planificação e Orçamentação</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A orçamentação e planificação em Moçambique sofrem de fraquezas sistemáticas. O AOGP tem tido um efeito positivo, não apenas através do seu financiamento mas também através da concentração do diálogo no orçamento nacional e objectivos de política comuns. Ele apoia as mudanças no relacionamento entre o governo central e os ministérios sectoriais, e entre os ministérios e os doadores. Nestes sentido, ele tem tido um efeito moderadamente positivo para aumentar o <i>'ownership'</i> do processo orçamental.</li> <li>As mudanças nos sistemas de orçamentação e planificação estão começando a ser internalizadas em todo o sistema governamental. Contudo, embora os ministérios sectoriais estejam agora planificando e coordenando mais estreitamente com o MPF, as ligações continuam fracas. Isto é em parte um problema de <i>'distância'</i> entre a experiência do pessoal nos ministérios, e em parte se deve à fraca capacidade governamental de gestão e planificação financeiras.</li> <li>As fraquezas do processo orçamental são também um obstáculo para a prestação de contas democrática. Além disso, uma grande parte da despesa pública é <i>'off-budget'</i> e portanto não está sujeita ao escrutínio parlamentar ou a auditorias externas. O espaço para a prestação de contas parlamentar tem aumentado à medida que o orçamento estatal vai crescendo e mais fundos doados vão sendo integrados dentro do orçamento estatal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP está a fortalecer o processo de planificação e coordenação entre o <i>'governo central'</i> e os ministérios sectoriais (¶B4.4)</li> <li>O processo orçamental continua sendo um mecanismo inadequado para receber grande quantidade de fundos do AOGP (¶B4.2)</li> <li>O AOGP está a reforçar a possibilidade de o governo manter uma estratégica trans-sectorial coerente mas isto é dificultado pela continuação do apoio a projectos e sectorial <i>'off-budget'</i> (Capítulos B3, B4, B5 e C1)</li> <li>O potencial para uma maior prestação de contas interna está aumentando mas a prática demora (¶B4.9 – ¶B4.14)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver um programa conjunto para AT e desenvolvimento da capacidade institucional em análise de políticas, planificação e orçamentação (¶D2.15)</li> <li>Desenvolver a capacidade do pessoal dos doadores para apoiar a análise de políticas, planificação e orçamentação (¶D2.15)</li> <li>Apoiar o desenvolvimento faseado da orçamentação programática (¶D2.13)</li> <li>Manter o compromisso de integrar a ajuda no orçamento à medida que os sistemas de informação financeira vão melhorando (¶D2.2)</li> <li>Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas (¶D2.13)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FMI/PIs com o governo (I)</li> <li>PIs (CP)</li> <li>FMI/PIs com o governo (MP)</li> <li>PIs (I e continuamente)</li> <li>Observatório da Pobreza com o parlamento, apoiados por consultores financiados pelos PIs (CP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA5 Políticas e Processos Relativos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O processo de políticas em Moçambique está baseado num governo muito centralizado, ministérios com um alto grau de controle vertical, fortemente influenciado pelos doadores, e com níveis baixos de participação da sociedade civil. O acesso ao financiamento dos doadores ao nível sectorial tem permitido ao governo evitar escolhas difíceis. O AOGP tem vindo a alterar isto ao trazer os ministérios sectoriais para um debate mais alargado sobre políticas, que é mais trans-sectorial, e um pouco mais inclusivo dos detentores de interesse da sociedade civil. Embora a agenda do AOGP focasse inicialmente o melhoramento dos sistemas governamentais, desde 2003 ela tem-se alargado para cobrir todos os aspectos da política governamental e dos doadores relevantes para a estratégia de redução da pobreza. Ela acrescentou a sua pressão aberta e colectiva para atingir as metas sectoriais e levar a cabo as reformas prometidas. O AOGP está cada vez mais orientado para o desenvolvimento do sector privado mas até agora isto tem sido alcançado de forma relativamente fraca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP tem desenvolvido um fórum forte para o diálogo com o governo sobre as prioridades das políticas (¶B5.6–¶B5.8).</li> <li>A participação do governo (incluindo os ministérios sectoriais) está a aumentar (¶B5.10, ¶B5.23).</li> <li>O envolvimento não-oficial no diálogo sobre políticas continua fraco (¶B5.11).</li> <li>O diálogo e a condicionalidade do AOGP têm vantagens comparativas no apoio às reformas sectoriais e trans-sectoriais (¶B5.25 e ¶B5.26).</li> <li>O AOGP ainda não deu muita atenção à política o que pode ter impacto sobre os níveis de criação de empregos rurais (¶B5.21).</li> <li>O AOGP só há pouco tempo deu mais atenção às políticas para minimizar as distorções no sector privado a fim de criar mais oportunidades de obtenção de rendimentos para os pobres (¶B5.18).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adoptar a estratégia de dar ao governo progressivamente mais 'espaço' para desenvolver e implementar a sua própria abordagem ao crescimento e redução da pobreza (¶D2.20).</li> <li>Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas (¶D2.13).</li> <li>Aumentar o ênfase do diálogo e condicionalidade nas reformas do sector bancário, legal e judicial (¶D2.18).</li> <li>Fortalecer o diálogo dos PIs com o governo sobre a criação de empregos rurais (¶D2.18).</li> <li>Fortalecer o diálogo dos PIs com o governo sobre o ambiente de negócios (¶D2.18).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIs (I)</li> <li>Observatório da Pobreza com o parlamento, apoiados por consultores financiados pelos PIs (CP)</li> <li>PIs com o governo (CP)</li> <li>PIs com o governo (CP)</li> <li>PIs com o governo (CP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA6 Desempenho macro-económico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>A economia tem estado a crescer rapidamente desde o fim da guerra civil e portanto antes do AOGP. Embora tenha sido alcançado em larga medida um ambiente macro-económico mais favorável (excepto para a taxas de juro), isto é sobretudo um produto de políticas monetaristas ligadas ao FMI e apoiadas pelos doadores do AOGP. O AOGP tem disponibilizado um volume cada vez maior de recursos para o orçamento nacional e contribuído para a transparência da despesa pública, mas isto não resultou ainda numa melhor disciplina fiscal. Contudo, o défice fiscal e a instabilidade teriam provavelmente sido piores na ausência do AOGP. A reestruturação institucional em áreas importantes para o crescimento do sector privado, tais como os sectores judiciais e financeiros, tem ficado para o fim em relação às outras reformas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP tem tido um efeito moderadamente positivo sobre o desempenho macro-económico (¶¶B6.22).</li> <li>O AOGP tem um efeito positivo sobre a disciplina fiscal mas em último caso isto depende do GdM (¶¶B6.11 e ¶¶B6.12).</li> <li>O AOGP tem ajudado a reduzir o custo do financiamento do orçamento (¶¶B6.13).</li> <li>Não há evidências de que o acesso aos fundos do AOGP reduza a mobilização de receitas internas (¶¶B6.18).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Continuar a melhorar a previsibilidade e o escalonamento dos desembolsos anuais e inter-anuais e libertar níveis maiores de fundos durante o primeiro trimestre de modo a combater as flutuações cíclicas das receitas fiscais (¶¶D2.10).</li> <li>Dar mais prioridade no diálogo ao impacto do crescimento sobre as receitas internas e para a redução da dependência da ajuda (¶¶D2.20).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PIs (I e continuamente)</li> <li>Governo e PIs (I e continuamente)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA7 Prestação de Serviços Públicos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A contribuição do AOGP para o Orçamento do Estado tem sido associada à maior afectação de fundos aos sectores prioritários. Porém, o financiamento do AOGP é em grande parte um desvio de fundos de outras modalidades de ajuda, as quais teriam elas próprias certamente respeitado as prioridades do PARPA. Deste modo, não há vantagens na eficiência da afectação aos sectores prioritários. No entanto, o AOGP, sendo 'on-budget', permite ao GdM planificar a afectação de fundos racionalmente, de acordo com os objectivos de políticas aprovados e com maior garantia de compromisso dos doadores a longo prazo.</li> <li>• O diálogo (na Revisão Conjunta) associado ao AOGP tem influência para além da esfera de finanças, e não é exclusivamente sobre o AOGP. Ele cobre outras formas de ajuda e particularmente o financiamento sectorial. Ele não desenvolveu novas políticas e propostas de reforma ao nível sectorial, mas acrescentou uma pressão mais aberta e colectiva para alcançar as metas dos serviços e para levar a cabo as reformas prometidas. Como instrumento para o diálogo e assistência técnica, o AOGP está abordando os problemas e ajudando a melhorar os sistemas que têm prejudicado o fluxo dos recursos para as agências de prestação de serviços.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O AOGP tem tido um efeito pequeno mas positivo na prestação de serviços, principalmente ao acrescentar uma pressão colectiva para apoio aos sectores prioritários (¶B7.2).</li> <li>• É provável que tenha um efeito positivo a mais longo prazo através do desenvolvimento de sistemas e do fornecimento de fundos (correntes) mais previsíveis (¶B7.17 e ¶B7.20).</li> <li>• Contudo, os ministérios sectoriais têm medo da imprevisibilidade no período de transição (¶B7.22).</li> <li>• A distribuição territorial do orçamento continua sendo bastante desigual (¶B3.16, ¶B7.13).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ter em conta as preocupações dos ministérios sectoriais sobre a insegurança das suas linhas de financiamento na transição para o AOGP. (¶D2.22).</li> <li>• Dar á questão da distribuição territorial maior proeminência no diálogo. (¶D2.24).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Governo com o apoio dos PIs (CP)</li> <li>• Governo com os PIs (I e continuamente)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA8 Redução da Pobreza</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Entre 1996 e 2003 registou-se uma descida espectacular na incidência da pobreza medida através do consumo, de 69% para 54% do total da população. Os indicadores socio-económicos também mostram uma redução na pobreza não relacionada com o rendimento, no que diz respeito ao acesso aos serviços de educação e saúde. Há factores de interferência muito mais importantes que o AOGP: a redução da pobreza tem sido já há algum tempo o foco do GdM, mas ao nível agregado o nível da despesa não tem se alterado. O AOGP, contudo, tem provocado um alinhamento melhor do apoio externo com os objectivos do GdM definidos no PARPA. O AOGP tem ajudado a reforçar os compromissos de prestação de serviços ao torná-los mais monitoráveis através do QAD. Mas, até agora, só pode afirmar que é um pequeno contribuinte para a redução da pobreza de rendimento e para o fortalecimento do empoderamento das pessoas pobres.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O efeito do AOGP na pobreza de rendimento e não relacionada com o rendimento assim como no empoderamento das pessoas pobres é, até agora, pequeno mas positivo. (todo o Capítulo B8).</li> <li>No entanto, consideramos que ele constitui uma modalidade de ajuda relativamente eficiente cujo efeito a mais longo prazo será provavelmente bem maior. (todo o Capítulo B8).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>É preciso dar uma atenção contínua aos factores que são relativamente novos no diálogo do AOGP (¶D2.18, ¶D2.20 e ¶D2.24)             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ambiente de negócios</li> <li>- Oportunidades de criação de empregos rurais</li> <li>- Desigualdades territoriais</li> <li>- Mecanismos para transferir fundos para as agências de serviços</li> <li>- Empoderamento dos pobres</li> <li>- Melhor integração dos instrumentos de planificação e orçamentação</li> <li>- Reforma legal e judicial</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pls e governo na Revisão Conjunta (I)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>PA9 Sustentabilidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Há vários processos fortes de aprendizagem mútua entre o governo e os doadores com mecanismos flexíveis para se ajustarem à experiência e para maximizar a complementaridade entre as diferentes formas de ajuda. Eles estendem-se por todos os níveis do quadro de avaliação, desde o desenho, revisões periódicas da parceria, assim como revisões conjuntas do desempenho do governo e dos doadores em função das metas acordadas. Os processos de aprendizagem têm sido fortes em relação ao fluxo de fundos, instituições e políticas. O nível dos fundos do AOGP tem sido suficiente para produzir um diálogo bem estruturado que tem sido o principal instrumento de aprendizagem em relação às instituições: o desenvolvimento de um quadro para a parceria e harmonização dos doadores, alinhamento entre governo e doadores e avaliação do desempenho, assim como reformas na gestão financeira e ao nível sectorial. Os processos de aprendizagem têm sido alargados para um grupo mais amplo de detentores de interesse, incluindo doadores com diferentes graus de compromisso com o AOGP, ministérios sectoriais do governo e actores não governamentais. Contudo, a participação da legislatura e das organizações da sociedade civil continua fraca.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP tem criado mecanismos fortes de revisão, aprendizagem mútua, retroacção e ajustamento (¶B9.12 e ¶B9.15).</li> <li>O diálogo e a condicionalidade incluem outras modalidades de ajuda (¶B9.4 e ¶B9.15)</li> <li>O diálogo inclui doadores não integrados no AOG. (¶B9.4 e ¶B9.17).</li> <li>A prestação de contas ao parlamento e à sociedade civil continua sendo um mecanismo relativamente fraco (¶B9.15 e ¶B9.18).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podia se fazer um esforço mais deliberado para analisar as vantagens das diferentes modalidades de ajuda e como cada uma delas pode ser usada (¶D2.5).</li> <li>Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas (¶D2.13).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os PIs terão diferentes posições, mas o debate aberto entre os PIs e com o governo podia ajudar (i) os PIs a enquadrar as suas políticas individuais, (ii) o governo a esclarecer as suas preferências para o equilíbrio entre as modalidades. (MP)</li> <li>Observatório da Pobreza com o parlamento, apoiados por consultores financiados pelos PIs (CP)</li> </ul>



Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>C1 – QT de Política</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• As QT têm sido abordadas em diferentes graus dentro do processo do AOGP, mas de um modo geral este tem ajudado a dar um impulso às questões transversais que foram adoptadas oficialmente:</li> <li>• As mulheres têm direitos legais e uma representação política fortes. Porém, nas esferas da participação económica, acesso a serviços e justiça, as mulheres e meninas continuam em desvantagem. Um grupo de trabalho bem activo sobre género está a analisar seriamente estas questões dentro do processo da Revisão Conjunta.</li> <li>• A legislação ambiental é forte mas a prática é bem mais fraca. O AOGP e a Revisão Conjunta têm dedicado pouca atenção às questões ambientais.</li> <li>• O HIV/SIDA tem sido tratado como um assunto do sector da saúde, conduzindo a uma resposta inadequada aos fundos disponíveis para tratamento e protecção. A RC tem pressionado eficazmente para uma abordagem trans-sectorial.</li> <li>• Os direitos humanos estão fortemente definidos ao nível legal, mas não tanto na prática, particularmente em relação ao desempenho dos tribunais, prisões e polícia. A Revisão Conjunta tem dado um impulso colectivo para a realização das reformas legal e judicial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O AOGP tem desempenhado um papel útil ao trazer a lume a pressão colectiva dos PI em relação ao género, HIV/SIDA e direitos humanos (¶C1.5, ¶C1.10 e ¶C1.12).</li> <li>• O meio ambiente tem recebido pouca atenção (¶C1.6).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter a pressão para focar e implementar estratégias nas áreas do HIV/SIDA e do sector de justiça (Capítulo C1).</li> <li>• Estudar se e de que forma o meio ambiente pode ser abordado com maior profundidade (Capítulo C1).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PIs com o governo (I e continuamente)</li> <li>• Governo apoiado pelos PIs (CP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>C2 – Questões dos Sectores Público e Privado</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Na década de 1990 foi realizado um grande programa de privatização. O rápido crescimento económico de Moçambique deve muito a alguns grandes investimentos estrangeiros, mas o ambiente de negócios para as empresas nacionais mais pequenas continua desfavorável. O crescimento e o sector privado receberam pouco destaque no PARPA 1. Foram realizadas algumas acções através do desenvolvimento e implementação de reformas legais, regulamentares e judiciais. Até há pouco tempo, o AOGP tinha dado pouca atenção à melhoria do ambiente de negócios, excepto na medida em que ele fortalece a macroeconomia. Porém, agora, ele dá mais atenção a este sector e estas questões serão abordadas com maior destaque no PARPA 2.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP só recentemente se envolveu no fortalecimento do sector privado (Capítulo C2).</li> <li>Os doadores têm preferido apoiar a prestação de serviços sociais em detrimento do desenvolvimento de condições para o investimento privado (Capítulo C2).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No diálogo do AOGP, dar maior destaque ao papel dos sectores empresarial e agrícola nacionais com vista ao crescimento, geração de rendimentos e redução da pobreza de rendimentos (Capítulo C2, ¶D2.20).</li> <li>Dar mais atenção às reformas do sector legal, judicial e bancário que afectam o ambiente de negócios (Capítulo C2, ¶D2.20).</li> <li>Considerar o apoio à prestação de serviços públicos por órgãos não estatais (¶C2.8)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pls e governo (I)</li> <li>Pls e governo (I)</li> <li>Pls e governo (MP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>C3 – Capacidade Governamental e seu Desenvolvimento</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>O governo está a seguir uma política de descentralização gradual, mas isto consiste ainda principalmente numa questão de desconcentração administrativa de uma base segmentada verticalmente e bastante centralizada. Isto suporta um sistema desequilibrado de distribuição territorial das despesas orçamentais do estado. A Revisão Conjunta do AOGP está a procurar agora envolver-se mais directamente com a reforma ao nível provincial e distrital.</li> <li>A capacidade no governo é fraca e o desenvolvimento da capacidade em instituições centrais do governo (particularmente o Ministério do Plano e Finanças) tem sido fragmentado através de projectos e praticamente desligado do AOGP. Contudo, os PIs e o governo estão agora a discutir um programa mais coordenado. O desenvolvimento de capacidade mais importante ocorre provavelmente através do método “aprender fazendo” em actividades que estão a modificar a prática (p. ex. SISTAFE e QAD).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O AOGP aumenta o envelope financeiro para o financiamento descentralizado e está a começar a apoiar a descentralização através do diálogo e condições.(Capítulo C3).</li> <li>O desenvolvimento da capacidade e a AT não têm sido sistematicamente abordados pelo AOGP.(Capítulo C3).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver um programa conjunto para AT e desenvolvimento da capacidade institucional em análise de políticas, planificação e orçamentação. (Capítulo C3, ¶D2.13).</li> <li>Desenvolver a capacidade do pessoal dos doadores para apoiar a análise de políticas, planificação e orçamentação (Capítulo C3, ¶B2.15).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>FMI/PIs com o governo (I)</li> <li>PIs (CP)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>C4 – Qualidade da Parceria</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• O ‘ownership’, no sentido de fortalecimento dos sistemas nacionais trans-sectoriais sobre os quais o governo exerce um controle colectivo, tem aumentado através do AOGP com o acordo entre doadores e governo sobre condições e metas prioritárias comuns.</li> <li>• O diálogo do AOGP tem abrangido outras formas de ajuda (particularmente apoio sectorial) e trabalhado para fortalecer a complementaridade entre as modalidades dentro do quadro do orçamento e da política nacional. A ajuda ‘off-budget’ continua sendo muito importante mas os doadores do AOGP (apoiados por reformas do sector financeiro) estão tentando integrar o apoio sectorial dentro do orçamento e melhorar a prestação de contas ao governo sobre a ajuda a projectos.</li> <li>• O AOGP aumentou inicialmente os custos de transação para o governo devido aos novos requisitos de diálogo, novas condicionalidades e fluxos imprevisíveis dos fundos do AOGP. Os CT alastraram-se para incluir o MPF em vez de serem transferidos dos ministérios sectoriais. Estes custos podem agora estar a diminuir à medida que o governo se ajusta e os doadores trabalham cada vez mais através dos sistemas governamentais. Contudo, a persistência das outras modalidades de ajuda reduz o efeito positivo final.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparativamente às formas anteriores de ajuda, o AOGP tem envolvido mais doadores num diálogo mais coerente com o governo, baseado numa abordagem comum à ‘condicionalidade’, (Capítulo C4).</li> <li>• O controle do governo sobre o processo está se tornando mais forte e a sua participação tem se alargado para envolver os ministérios sectoriais (Capítulo C4).</li> <li>• O diálogo e a condicionalidade incluem outras modalidades de ajuda (¶B9.14, ¶B9.15 e Capítulo C4).</li> <li>• Prevê-se que venham a diminuir os custos de transação associados com a transição para o AOGP e os desembolsos tardios (Capítulo C4).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adotar uma estratégia que dê ao governo cada vez mais ‘espaço’ para desenvolver e implementar a sua própria abordagem ao crescimento e à redução da pobreza (¶D2.20).</li> <li>• Preparar posições trans-sectoriais antes de se envolver com os doadores no diálogo da Revisão Conjunta (¶D2.13).</li> <li>• Podia se fazer um esforço mais deliberado para analisar as vantagens das diferentes modalidades de ajuda e como cada uma delas pode ser usada (¶D2.5).</li> <li>• Analisar mais seriamente como minimizar a pressão sobre o tempo dos funcionários chave do governo nas Revisões Conjuntas anuais e semestrais. (¶D2.8).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pls (I)</li> <li>• Governo (I)</li> <li>• Os Pls terão diferentes posições, mas o debate aberto entre os Pls e com o governo podia ajudar (i) os Pls a enquadrar as suas políticas, (ii) o governo a esclarecer as suas preferências para o equilíbrio entre as modalidades.</li> <li>• Pls (I)</li> </ul>

Constatações	Conclusões	Recomendações	Implementação (quem/quando)
<p><b>C5: Governação Política e Corrupção</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>As fraquezas dos processos orçamentais e de políticas são também obstáculos para a prestação de contas democrática. Além disso, uma grande parte da despesa pública é 'off-budget' e portanto não está sujeita ao escrutínio parlamentar ou a auditorias externas. O espaço para o escrutínio parlamentar tem aumentado à medida que o orçamento estatal tem vindo crescer e mais fundos dos doadores têm sido integrados dentro do orçamento estatal.</li> <li>A corrupção continua a ser um problema mas o processo de Revisão Conjunta está agora a acompanhar a implementação das reformas. O AOGP transformou o risco fiscal numa preocupação mais central para os doadores e tem provavelmente tornado a corrupção mais evidente ao envolver os doadores mais de perto nos processos centrais do governo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O potencial para a maior prestação de contas democrática está aumentando mas a prática demora (¶B4.9–¶B4.14).</li> <li>Os mecanismos do AOGP para o fortalecimento da prestação de contas podem também fortalecer a prestação de contas parlamentar (Capítulo C5).</li> <li>A corrupção e o risco fiduciário continuam sérios mas o AOGP tem levado os Pls e o governo a darem-lhes mais atenção (Capítulo C5).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Desenvolver uma estratégia para melhorar a prestação de contas (¶D2.13).</li> <li>Manter a pressão da RC sobre medidas contra a corrupção (Capítulo C5).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O Observatório da Pobreza com o parlamento, apoiados por consultores financiados pelos Pls (CP)</li> <li>Pls com o governo (I e continuamente)</li> </ul>

## Bibliografia

- Abrahamsson, H. and Nilsson, A. (1994). *Moçambique em Transição – Estudo da História de Desenvolvimento durante o Período 1974–1992*. Gothenburg University.
- African Development Fund (2005). *Republic of Mozambique Financial Sector Technical Assistance Project – Appraisal Report*. (June 2005) AfDF Operations North, East and South – Infrastructure Department.
- Aguilar, R. (1996). *The Role of Bilateral Donors and the International Financial Institutions in the Structural Adjustment Process: A Study based on the Experiences of Mozambique, Nicaragua and Tanzania*. Gothenburg University.
- Andersson, P.-Å. (2003a). *An Analysis of Budget Execution in Mozambique*. January–September 2003. Report 1, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Andersson, P.-Å. (2003b). *An Analysis of Budget Execution in Mozambique, 2001*. Report 2, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Andersson, P.-Å. (2003c). *Recommendations on the budget execution reports in Mozambique*. Report 3, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Arndt, C. (2003). *HIV/AIDS, Human Capital, and Economic Growth Prospects for Mozambique*. Africa Region Working Paper Series No. 48. (February 2003) World Bank.
- Arndt, C. (2004). *Poverty and Well-Being in Mozambique: Second National Assessment*. Purdue University.
- Arndt, C. (2005). *The Role of International Cooperation in Private Sector Development*. PowerPoint presentation to the Private Sector Conference.
- Arndt, C. and Muzima, J. (2004). *Estimating Efficiency Trends in Education: a Minimum Cross Entropy Approach with Application to Mozambique*. Purdue University and National Directorate of Planning and Budget, Ministry of Planning and Finance.
- Arndt et al (2004). *Trade Reform and Gender in Mozambique*. C. Arndt, S. Robinson, and F. Tarp. Purdue University IFPRI and University of Copenhagen.
- Batley, R.A. (2002). *Case Studies to Assist the Development of Good Donor Practices*. OECD DAC Studies of Donor Practices. Paris: OECD.
- Batley, R.A. (2005). *Mozambique: the costs of ‘owning’ aid*. *Public Administration and Development*, 25, 415-424 (September 2005).
- Bojö et al (2004). *Environment in Poverty Reduction Strategies and Poverty Reduction Support Credits*. J. Bojö, K. Green, S. Kishore, S. Pilapitiya, R.C. Reddy. World Bank Environment Department, Paper No. 102. (November 2004).
- Bollinger, L. and Stover, J. (1999). *The Economic Impact of AIDS in Mozambique*. The Futures Group International in collaboration with: Research Triangle Institute, The Centre for Development and Population Activities in Heltberg et al (2003) *Public Spending and Poverty in Mozambique*. International Food Policy Research Institute.
- Bowen, M. (1992). *Beyond Reform: adjustment and political power in contemporary Mozambique*. *Journal of Modern African Studies*, 30(2), 255-279.
- Brück, T. (1997). *Macroeconomic effects of the war in Mozambique*. Queen Elizabeth House Working Paper 11. (December 1997) University of Oxford.
- Byiers, B. (2004). *Tax Reforms and Revenue Performance in Mozambique since Independence*. Preliminary Information and Analysis for the Project: Tax Policy and Incidence Analysis, Ministry of Planning and Development, Department of Economics and Institute of Development Studies, Sussex University.
- Cabral et al (2005). *Study of ‘off-budget’ in the health sector*. Final Report. L.Cabral, A. Cumbi, L. Vinyals, S. Dista. Government of Mozambique.
- Carbone, G.M. (2002). *Emerging pluralist politics in Mozambique*. Crisis State Programme. London School of Economics.
- Celasun, O. and Walliser, J. (2005). *Predictability of Budget Aid: Experiences in eight African countries*. Practitioners’ forum on Budget Support. (5–6 May 2005) Cape Town, South Africa.

- CESO (2004). *Diagnóstico da Situação Actual e Análise Funcional do Ministério do Plano e Finanças, I: Diagnóstico da Situação Actual*. (February 2004) CIRESP.
- Chichava, J. (2002). *Abertura Oficial pelo Governo da República de Moçambique*. in Macuane, J. and Weimer, B. *Governos Locais em Moçambique, Comunicações do Seminário Internacional, Agencia Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação*. Maputo.
- Christian Aid and Trócaire (2005). *Donor Coordination and Aid Effectiveness in Mozambique*. Discussion Document. (May 2005).
- CIDA (2004). *A Direct Budget Support Pilot for Poverty Reduction in Mozambique*. Project Approval Documentation. (September 2004).
- CIRESP (Comissão Interministerial da Reforma do Sector Público) (2004). *Relatório sobre a Implementação da Estratégia do Sector Público 2001-2004*. Reforma do Sector Público, Primeira Fase: 2001–2005. (July 2004).
- Claussen, J. et al (2000). *Macro Financial Support to Mozambique. Proposed Framework for Support*. Nordic Consulting Group, Oslo, Stockholm, Copenhagen
- Collier, P. (1999). *Aid 'dependency': a critique*. 'Journal of African Economies' 8:4.
- Commission for Africa (2005). *Our Common Interest. Report of the Commission for Africa*. (March 2005) Commission for Africa.
- Crown Agents (2001). *Programme Aid Verification, 2000 to 2003*. Final Report to Department for International Development in Southern Africa. Harare. (April 2001).
- Cumbi, A. (2001). *Genero e Servicos de Saude - Uma Exploração Preliminar*. Swiss Development Cooperation.
- Cumbi, M. (1999). *The Impact of Foreign and Domestic Investment on Poverty*. Conference on Poverty in Africa Mozambican Debt Group in Heltberg et al (2003) *Public Spending and Poverty in Mozambique*. International Food Policy Research Institute.
- Danish Ministry of Foreign Affairs/Danida (2003). *Budget Support from Denmark to Mozambique 2004–06 for the Implementation of the Poverty Reduction Strategy (PARPA)*. Draft Project Document. (November 2003) Maputo.
- Dava, G. and Orlowski, D. (June 2000). *The Implications of Mozambique's Poverty Reduction Programme for German Development Assistance* in Heltberg et al (2003), *Public Spending and Poverty in Mozambique*, International Food Policy Research Institute.
- Denmark (2004). *Report on the human rights situation in Mozambique 2004*. Draft.
- Dercon, S. (2000). *Economic reform, poverty reduction and programme aid*. Centre for the Study of African Economies, Oxford University.
- Devarajan et al (2001). *Aid and Reform in Africa*, S. Devarajan, D. Dollar, T. Holmgren. Washington D.C.: World Bank.
- Dijkstra, G. (2003). *Results of International Debt Relief in Mozambique: Case Study for the IOB Evaluation of Dutch Debt Relief*. The Hague: IOB.
- DFID (2002a). *Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support*. London: DFID.
- DFID (2002b). *The Macroeconomic Effects of Aid*. A Policy Paper. (December 2002) London: DFID.
- DFID (2004). *Partnerships for poverty reduction: changing aid 'conditionality'*. A draft policy paper for comment, in Heltberg et al (2003), *Public Spending and Poverty in Mozambique*, International Food Policy Research Institute.
- Dollar, D. and Kraay, A (2000). *Growth Is Good for the Poor*. World Bank Working Paper. Washington D.C.
- Economic Report on Africa (2003). *Mozambique – The Elusive Quest for Pro-poor Growth*. In Heltberg, Simler and Tarp (2003)
- Economist Intelligence Unit (2004a). *Mozambique Country Profile 2004*. Economist Intelligence Unit. London.
- Economist Intelligence Unit (2004b). *Mozambique Country Report 2004*. Economist Intelligence Unit. London.

- Economist Intelligence Unit (2005). *Mozambique: Country Report 2005*. Economist Intelligence Unit. London. (March 2005).
- European Commission (2005). *EC Budget Support: An Innovative Approach to Conditionality*. (February 2005). European Community, DG Development.
- Foster, M. (2002). *Direct Budget Support to Mozambique*. Report to the Department for International Development. (10 November 2002).
- Foster, J. and Székely, M. (2001). *Is Economic Growth Good for the Poor? Tracking Low Incomes Using General Means*. Inter-American Development Bank, mimeo.
- Foster et al (2003). *The Case of Increased Aid, Final Report to the Department for International Development*. (with a country case study for Mozambique) M. Foster, A. Keith, H. Waddington, A. Harding. (December 2003).
- Fox, James W. (2004). *The Treatment of the Private Sector in African PRSPs and APRs*. Report to the Bureau for Africa. Washington: USAID.
- Fozzard, A. (2002). *How, when and why does poverty get budget priority: poverty reduction strategy and public expenditure in Mozambique*. Working Paper 167. London: ODI.
- Francisco, A.A.da S. (2002). *Experiences and Perspectives on Aid Reporting and Monitoring Practices: The Case of Mozambique*. For OECD (22 April 2002).
- Franz, B. (2004). *General budget support in Tanzania: a snapshot of its effectiveness*. USAID Bureau for Africa.
- Franz, B. and Komich, C. (2003). *A donor coordination assessment for USAID/Mozambique.*, (January 2003). USAID.
- Gastrow, P. and Mosse, M. (2004). *Mozambique: Threats posed by the penetration of criminal networks*. ISS Security Studies, ISS Regional Seminar, Pretoria (18–19 April 2004).
- Gerster, R. (2005). *Learning from Experience with Performance Assessment Frameworks (PAFs): The Case of Mozambique*. Draft (April 2005) DAC General Budget Support Evaluation.
- Government of Mozambique (2003). *Matrices for Performance Assessment Framework (PAF), Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC)*. (August 2003) Maputo.
- Government of Mozambique (2004). *Mozambique: legal and judicial sector assessment*. Maputo.
- Government of Mozambique and Programme Aid Partners (2004). *Memorandum of Understanding between Programme Aid Partners and the Government of Mozambique for the Provision of Direct Budget Support and Balance of Payments Support*. (5 April 2004) Maputo.
- Group of 20 (2004). *Annual Poverty Report*. Maputo.
- Gustafsson, A. and Disch, A. (2001). *Joint Macro-financial Aid Programme to Mozambique: Background Study for Joint Programme Review*. Oslo: Scanteam.
- Hanlon, J. (1991). *Mozambique: Who Calls the Shots?* London: James Currey.
- Hanlon, J. (1996). *Peace without Profit; how the IMF blocks rebuilding in Mozambique*, Oxford: James Currey.
- Hanlon, J. (2002). *Are donors to Mozambique promoting corruption?* Sheffield conference paper: Towards a New Political Economy of Development, University of Sheffield.
- Hanlon, J. (2004). *How Northern Donors Promote Corruption: Tales from the New Mozambique* Corner House Briefing 33. Dorset: The Corner House.
- Harding, A and Gerster, R. (2004). *Learning Assessment of Joint Review 2004*. Draft Final Report to Programme Aid Partners and Government of Mozambique. (April 2004).
- Harvey, C. (2002). *Review of Swiss budget support to Mozambique*. (April 2002) Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Heltberg et al (2003). *Public Spending and Poverty in Mozambique*. R. Heltberg, K. Simler, F. Tarp. International Food Policy Research Institute.



- Hodges, T. and Tibana, R. (2004). *Political Economy of the Budget in Mozambique*. Complete Final Manuscript. (12 December 2004).
- IDA and IMF (2005). *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to strengthen Capacity of HIPC's to track Poverty-Reducing Public Spending*. Prepared by IMF Fiscal Affairs Department and the World Bank Poverty-Reduction and Economic Management Network.
- IDD & Associates (2005). *Joint Evaluation of General Budget Support: Inception Report*. (May 2005) Glasgow: DFID.
- IDS (Institute of Development Studies) and T&B Consult (2002). *Monitoring and Evaluation of the PARPA: Consultancy Support for the Assessment of the Government's Strategy*. (May 2002) Ministry of Foreign Affairs/Danida and DFID. Sussex: IDS.
- IMF (2001). *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*. Fiscal Transparency Component. Washington D.C.
- IMF (2003). *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*. Data Module. Washington D.C.: IMF.
- IMF (2004). *Aide Memoire from FAD mission to Mozambique July 2004*. Fiscal Affairs Department.
- IMF (2004a). *Republic of Mozambique: Ex-post Assessment of Mozambique's Performance under Fund-Supported Programs*. Country Report No. 04/53. (March 2004) Washington D.C.: IMF.
- IMF (2004b). *Republic of Mozambique: Poverty Reduction Strategy Paper Progress Report*. Review of the Economic and Social Plan for 2003. Country Report No. 04/135. (May 2004).
- IMF (2004c). *Request for a New Three-Year Arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility*. Country Report No. 04/342. (October.2004). Washington D.C.: IMF.
- IMF (2004d). *Republic of Mozambique: 2003 Article IV consultation - staff report*. Washington D.C.: IMF.
- IMF (2005). *Republic of Mozambique – First review under the three-year arrangement under the Poverty Reduction and Growth Facility*. (28 January 2005). Washington D.C.: IMF.
- INE (1997). *Inquérito Demográfico e de Saúde*. Instituto Nacional de Estatística (National Institute of Statistics). Maputo.
- INE (1998). *Inquérito Demográfico e de Saúde*. Instituto Nacional de Estatística. Maputo.
- INE (2003). *Inquérito Demográfico e de Saúde*. Instituto Nacional de Estatística. Maputo.
- INE (2004). *Inquérito aos Agregados Familiares sobre Orçamento Familiar 2002/3*. Instituto Nacional de Estatística. Maputo.
- INE (2005). *Inquérito Demográfico e de Saúde*. Instituto Nacional de Estatística. Maputo.
- Jorgensen, S. and Aarnes, D. (1999). *Evaluation of support to Gabinete de Estudos in Ministry of Planning and Finance, Mozambique*. (November 1999) Commissioned by: Sida, NORAD and SDC.
- Killick, T. (2004). *Politics, Evidence and the New Aid Agenda*. 'Development Policy Review', 2004, 22 (1): 5-29.
- Killick et al (2005). *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique 2004*. T. Killick, C.N. Castelo Branco, R. Gerster. A Report to the Programme Aid Partners and Government of Mozambique (May 2005).
- Lieberson, J. (no date). *Evaluation concept paper*. USAID.
- Lindelow, M. and Dehn, J. (2001). *Public Expenditure Tracking Survey: The Health Sector in Mozambique*. Draft.
- Lønstrup, E. (2002). *Status of Public Financial Management in Mozambique: Fiduciary Risk Assessment*. London: DFID.
- Malchow-Moller, N. (2005). *Debt Sustainability in Mozambique*. Draft version. (14 May 2005).
- McGee, R. (2001). *Participation in the PRSP Process, Report on consultancy conducted for DFID in Mozambique. February–March 2001*. Sussex: IDS.

- Mozambique File (2004). *News Agency Monthly No. 341*. (December 2004).
- Muggeridge, E. and Byaruhanga, C. V. (2002). *Perspectives on Improving Planning and Budgeting in Mozambique*. Draft Report. (May 2002). Consulting Africa.
- Mosse, M. (2004). *Corrupção em Moçambique: Alguns elementos para debate*. in Muggeridge E. and Byaruhanga, C. V. (2002). *Perspectives on Improving Planning and Budgeting in Mozambique*. Draft Report. (May 2002). Consulting Africa.
- Nilsson, M. (2004). *Effects of Budget Support A Discussion of Early Evidence*. UTV Working Paper 2002:4. Sida.
- OECD DAC (2004). Mozambique Country Chapter, in *Survey on Progress in Harmonisation and Alignment*. Draft.
- OECD DAC (2005). *Harmonising donor practices for effective aid delivery*, DAC Guidelines and Reference Series. Paris: OECD.
- OECD DAC (2005–2006). *International Development Statistics Databases*. Available from <http://www.oecd.org/dac>. [Accessed 2005 and 2006].
- Ottaway, M. (1988). *Mozambique: from symbolic socialism to symbolic reform*. *Journal of Modern African Studies*, 26(2), 211-226.
- Pavignani, E. and Hauck, V. (2001). *Pooling of Technical assistance in the Context of Aid Management Reform: The Mozambique Case Study*. ECDPM Technical Assistance Study.
- Pavignani et al (2002). *Moving on-budget in the Health Sector of Mozambique: Requirements, Features and implications of future aid management and financing mechanisms*. E. Pavignani, S. Sjölander, D. Aarnes. Maputo.
- PEFA (2003a). *PFM Performance Measurement Framework*. Discussion Draft. (16 October 2003) Washington D.C.
- PEFA (2003b). *The Standardized Assessment – Issues for Consideration*. (16 October 2003) Washington D.C.
- PEFA Secretariat (2005). *Public Financial Management: Performance Measurement Framework*. (June) Washington D.C.: PEFA Secretariat, World Bank.
- Rebelo, P. (1998). *Note on the 'Like-Minded Group' in Mozambique*. Unpublished, commissioned by IDD, University of Birmingham.
- Scanteam (2004). *Public Finance Management Assessment, Mozambique 2004*. (September 2004) Oslo: Scanteam.
- SDC (2002). *External evaluation of Mozambique 28*. Project to establish a research unit in MPF.
- Simler et al (2004). *Rebuilding after War: Micro-level Determinants of Poverty Reduction in Mozambique*. K.R. Simler, S. Mukherjee, G.L. Dava, G. Dat in Heltberg et al (2003) *Public Spending and Poverty in Mozambique*. International Food Policy Research Institute.
- SPA (2004). *Mission to Mozambique*. (March–April 2004) Budget Support Working Group. Strategic Partnership with Africa.
- SPA (2005). *Survey of the Alignment of Budget Support and Balance of Payments Support with National PRS Processes*. Final Draft. (7 February 2005) Budget Support Working Group. Strategic Partnership with Africa.
- T&B Consult (2004). *Study on how to integrate private sector development in Denmark's new Country Programme in Mozambique for the period 2005–2009*. Danida/Ministry of Foreign Affairs.
- Torp, J.E and Disch, A. (2002) *Assessment of the Functioning and Achievements of Objectives of the Joint Donor Programme for Macro Financial (Budget) Support to Mozambique*. Scanteam, Oslo.
- Transparency International (2004). <http://www.transparency.org>.
- UNAIDS (2003). *AIDS Epidemic Update*. Geneva.
- UNDP (1998). *Mozambique: Peace and economic growth: opportunities for human development, National Human Development Report*. New York: United Nations.

- UNDP (2001). *Mozambique Human National Development Report. Gender, Women and Human Development: An Agenda for the Future*. New York: United Nations.
- UNDP (2004a). *Report on the Millennium Development Goals. Mozambique*. (August 2004).
- UNDP (2004b). *Human Development Report 2004. Cultural Liberty in Today's Diverse World*. Available from <http://hdr.undp.org/2004/> New York: United Nations.
- UNECA (2003). *Accelerating the Pace of Development*. United Nations Economic Commission for Africa. Addis Ababa
- UNESCO (2004). *Education for All: The Year 2000 Assessment Report of Mozambique*. Available from: <http://www2.unesco.org/wef/countryreports/mozambique/contents.html> Paris: UNESCO.
- USAID (2004). *General Budget Support: An Alternative Assistance Approach – Mozambique Country Case Study*. PPC Evaluation Working Paper No. 18. (April 2004) Bureau for Policy and Program Coordination.
- White, H. (1999). *Reform, Rehabilitation and Recovery: Programme Aid to Mozambique*. Evaluation Report No.1999/17:3. Stockholm: Sida.
- Working Group Report Joint Review (2004). *Justice, legality and public order*. PAP Secretariat. Maputo.
- World Bank (2000). *Memorandum of the President of the IDA and IFC to the Executive Directors of a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Mozambique*. Report no. 20521-Moz. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2001a). *Mozambique: Public Expenditure Management Review*. December. Africa Region. Macroeconomics 1. Report no. 22985-Moz. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2001b). *Mozambique, Country Financial Accountability Assessment*. (August 2001) Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2002). *Country Procurement Assessment Report. Volume I: Summary of Findings and Recommendations*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2003a). *Memorandum of the President of the International Development Association, International Finance Corporation and the Multilateral Investment Guarantee Agency to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy for the Republic of Mozambique*. Report No 26747-Moz (October 2003) Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2003b). *Country Assistance Strategy for the Republic of Mozambique*. (October 2003) Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2003c). *Moçambique: Análise da Despesa Pública, Fase 2: Despesas Sectoriais*. Report no. 25969-Moz PREM 1, Região de Africa. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2003d). *Cost and Financing of Education – opportunities and obstacles for expanding and improving education in Mozambique*. Human Development Sector, Africa Region. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2003e). *Public Expenditure Review*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2004a). World Bank (2004). *Doing Business in Mozambique*. Available from <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies/Default.aspx?economyid=133>.
- World Bank (2004b). *The Republic of Mozambique: Joint IDA-IMF Assessment of the Poverty Reduction Strategy Paper*. (1 June 2004) Unpublished.
- World Bank (2004c). *Mozambique: Legal and Judicial Sector Assessment, Legal Vice Presidency*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2004d). *Mozambique Poverty and Social Impact Analysis Primary School Costs and Outcomes: Measuring the impact of formal and informal costs of schooling*. (1 October 2004) Maputo.
- World Bank (2005a). *An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique*. (6 April 2005). Washington D.C.: World Bank.

- World Bank (2005b). *Country Economic Memorandum*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank and IMF (2004). *Public expenditure management country assessment and action plan*. (October 2004) Maputo.
- World Bank Operations Evaluation Department and IMF Independent Evaluation Office (2005). *The Poverty Reduction Strategy Initiative*. Washington D.C.: World Bank.
- World Economic Forum (2004). *Africa Competitiveness Report 2004 - Identifying Problems and Offering Solutions to Africa's Economic Performance*, World Economic Forum, Geneva.
- Wuyts, M. (1996). *Foreign aid, structural adjustment and public management*. *Development and Change*, 27(4), pp 717-749.

## Documentos Oficiais Não Publicados

### Revisão Conjunta

- Aide Memoire (1998). *Joint Review of Balance of Payments Support*.
- Aide Memoire (1999). *Joint Donor Review of Programme Assistance*.
- Aide Memoire (2001). *Macro Financial Support to Mozambique*.
- Aide Memoire (2002). *Joint Donor Review of Programme Assistance*.
- Aide Memoire (2003). *Joint Donor Review 2003*.
- Aide Memoire (2004). *Joint Review 2004*.
- Aide Memoire (2005). *Revisão Conjunta – 2005*. (12 May 2005).
- Joint Donor Review (1999). *Joint Donor Review of Programme Assistance*. Maputo.
- Joint Donor Review (2002). *Budget Support to Mozambique – Minutes*. (May 2002) Maputo.
- Joint Donor Review (2004). *Joint Donor Mid-Year Review of Programme Assistance*. Maputo.
- Private Sector Working Group (2004). *Issues paper for the mid-year review*. Maputo.
- Programme Aid Partners (2004). *2003 Baseline Report: Annex Tables*. (June 2004).
- Programme Aid Partners (2004). *Organisation Structure and Terms of Reference*. Draft. (July 2004).

### Governo

- Government of Mozambique (2004). *Mozambique: legal and judicial sector assessment*. Government of Mozambique. Maputo.
- Governo de Moçambique (2005). *Balanço do Plano Económico e Social (Versão de 11 de Março 2005)*. Government of Mozambique. Maputo.
- Ministério da Saúde (2001). *Análise do financiamento externo para o sector de saúde, 1997–2000, com estimativas para 2001*.
- Ministério da Saúde (2004). *Plano Estratégico Nacional de Combate às ITS, HIV, SIDA, Sector Saúde, 2004-2008*. Moçambique Ministerio de Saúde. Maputo.
- Ministério da Saúde (2005). *Balanço do programa do governo 2000–2004 Componente saúde*. (April 2005) Maputo.
- Ministério da Saúde. *Informação Sumária – 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002*.

- Ministério do Plano e Finanças, Direcção do Plano e Orçamento (1999). *Identificação dos “off-budgets” e mecanismos para a sua integração no orçamento do Estado. Relatório Preliminar (2ª versão)*. (12 March 1999). Maputo: Austral Consultorias e Projectos, Lda.
- Ministério do Plano e Finanças (2003). *Mozambique Education Sector Expenditure Review*. Maputo.
- Ministry of Education (2003). *Education For All Fast Track Initiative*. Maputo.
- Ministry of Planning and Finance (2004). *Poverty and Well-Being in Mozambique: The Second National Assessment (2002–2003)*. (March 2004). International Food Policy Research Institute, Purdue University.
- MPF/DNPO (1998). *Expenditure management reform strategy*. Status Report. (September 1998).
- MPF/DNPO (2004). *Para um melhor planeamento e afectação de recursos – Plano de Acção para o Reforço da DNPO 2005–2007*. Versão preliminar para discussão interna Maio.
- MPF (1999). *Programa de capacitação institucional na área de gestão económica e financeira de Estado*. (October 1999).
- MPF/UEM/IFPRI (1998). *Understanding poverty and well-being in Mozambique the first national assessment 1996–97*. Maputo.
- MPF/UEM/IFPRI (2004). *Poverty and well-being in Mozambique: the second assessment 2002-2003* in Heltberg et al (2003) *Public Spending and Poverty in Mozambique*. International Food Policy Research Institute.
- MPF e MISAU (2003). *O Nível Primário da Saúde em Moçambique, Resultados de um Inquérito sobre o Financiamento, Gestão e Prestação de Serviços*. Príncipe. (November 2003).
- MPF e MISAU (2004). *A Despesa Pública com a Saúde em Moçambique*. Príncipe. (January 2003).
- Republic of Mozambique (2001). *Action Plan for the Reduction of Absolute Poverty (2001–2005) (PARPA)*. Maputo.
- SISTAFE Quality Assurance Group (QAG) (2003). *Report to the Steering Committee*. First mission. (13–17 October 2003) J. Cavanagh, B. Andersson, T. Reite, P. Pietras. Maputo.
- Tribunal Administrativo (2003). *Relatório e Parecer sobre a Conta Geral do Estado (2001)*. (August 2001) Maputo.

**AVALIAÇÃO CONJUNTA DO APOIO ORÇAMENTAL GERAL 1994–2004**

*Burkina Faso, Malawi, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda, Vietname*

**Relatório de Moçambique**

**ANEXOS**

**Abril de 2006**



## Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral Relatório de Moçambique, Anexos

<b>ANEXO 1: ABORDAGEM E MÉTODOS</b>	<b>173</b>
Anexo 1A: Resumo da Metodologia de Avaliação	173
Anexo 1B: Abordagem e Métodos Adoptados em Moçambique	181
Introdução	181
Equipe e Calendário	181
Métodos de Pesquisa	182
Aplicação do Quadro de Avaliação	183
Reflexões	184
Anexo 1C: Entrevistados	187
<b>ANEXO 2: DADOS GERAIS DO PAÍS</b>	<b>191</b>
Anexo 2A: Cronologia do Desenvolvimento e das Relações de Ajuda	191
Anexo 2B: Perfil dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para Moçambique	193
<b>ANEXO 3: A AJUDA A MOÇAMBIQUE</b>	<b>195</b>
Anexo 3A: Inventário de Moçambique – AOG e Programas Relacionados	197
Anexo 3B: Fluxos do AOGP	207
Comentários sobre os dados	207
Anexo 3C: O Desenho do AOGP em Moçambique	211
Introdução	211
A Origem do AOGP	211
O Primeiro Acordo de Estratégia	212
A Crise de 2002	212
O Memorando de Entendimento de 2004	212
A Evolução dos Mecanismos de Diálogo	214
Anexo 3D: Informação Adicional sobre os Doadores	227
Anexo 3E: Assistência Técnica Recebida pelo Ministério do Plano e Finanças 1995–2004	231
<b>ANEXO 4: GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA</b>	<b>235</b>
Anexo 4A: Estatuto e Tendências na Gestão Financeira Pública	235
Introdução	235
Situação Geral da GFP em Moçambique	236
Dados Gerais dos Efeitos e Preocupações da GFP ao Nível Superior	237
Ajuda e GFP	241
Fontes	242
Anexo 4B: A Questão dos Fundos fora do Orçamento ( <i>'off budget'</i> )	257
<b>ANEXO 5: SUMÁRIO DAS CONSTATAÇÕES SOBRE CAUSALIDADE</b>	<b>259</b>
<b>ANEXO 6: INQUÉRITO A SETE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	<b>267</b>
<b>ANEXO 7: QUADRO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE 2005</b>	<b>271</b>
<b>Figuras</b>	
Figura 1A.1: Quadro de Avaliação Melhorado (visão esquemática)	174
Figura 1A.2: Mapa de Causalidade para o Quadro de Avaliação Melhorado	177
Figura 5.1: Chave para o Mapa de Causalidade	260
<b>Caixas</b>	
Caixa 1A.1: Definição Geral do Apoio Orçamental e do AOG	173
Caixa 1A.2: Os Critérios de Avaliação do DAC	173
Caixa 1A.3: Quadro de Avaliação Melhorado – Sequência Lógica dos Efeitos	175
Caixa 1A.4: Perguntas de Avaliação Chave	178



Caixa 3D.1: Doadores Bilaterais e Multilaterais em Moçambique	227
Caixa 3D.2: Envolvimento dos Doadores nas Diferentes Modalidades de Ajuda	228
Caixa 6.1: O Questionário	267
Caixa 6.2 Resultados do Questionário	268

## **Tabelas**

Tabela 3B.1 Sumário dos Fluxos do AOGP	208
Tabela 3B.2: AOG e Compromissos Relativos por Doador 1996–2005 (USD milhões)	209
Tabela 3C.1: AOG/PRSC/PRGF: Recomendações, Condicionalidades e Marcos Estruturais, assim como Acções Prioritárias em Tempo Determinado	217
Tabela 3D.3: Assistência Oficial ao Desenvolvimento	229
Tabela 4A.1: Indicadores PEFA de Medição do Desempenho da GFP em Moçambique	244
Tabela 5.1: Mapa de Causalidade – Sumário das Constatações sobre Causalidade em Moçambique	261

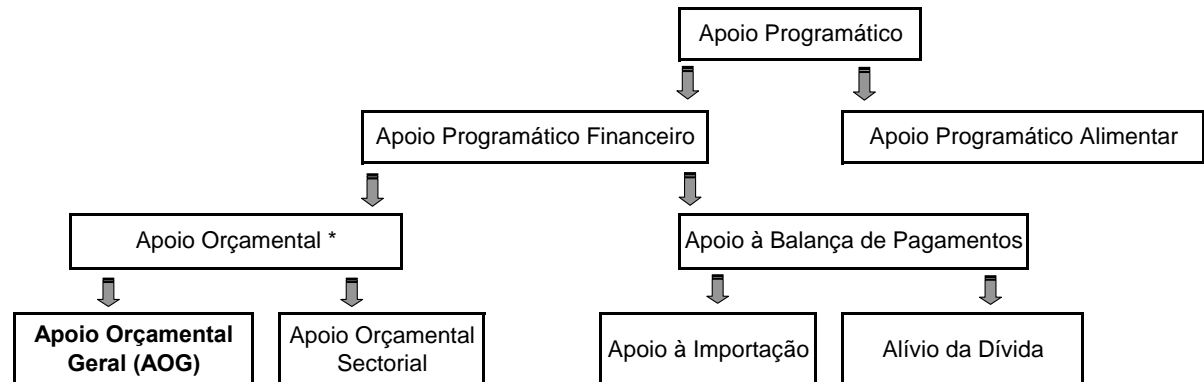
## ANEXO 1: ABORDAGEM E MÉTODOS

### Anexo 1A: Resumo da Metodologia de Avaliação

1. Este anexo apresenta um pequeno resumo da metodologia de avaliação aplicada em todos os países em estudo. Para mais detalhes, consulte o Relatório Preliminar (veja também a Nota sobre Abordagem e Métodos que acompanha o Relatório de Síntese). A Caixa 1A.1 mostra como o AOG se relaciona com outras formas de apoio programático, enquanto que a Caixa 1A.2 define os critérios de avaliação do DAC. A Figura 1A.1 fornece uma visão geral do Quadro de Avaliação Melhorado.

#### Caixa 1A.1: Definição Geral do Apoio Orçamental e do AOG

Como foi definido no âmbito desta avaliação, o apoio programático pode ser dividido em ajuda alimentar e apoio programático financeiro. A ajuda financeira a programas inclui o apoio orçamental assim como o apoio à balança de pagamentos (tal como o alívio da dívida e o apoio à importação). Por sua vez, o apoio orçamental pode ser dividido em apoio orçamental sectorial e apoio orçamental geral (AOG).



\*Referido como apoio orçamental directo no **Quadro de Avaliação**

O **apoio orçamental** tem como características gerais o facto de ser canalizado directamente aos governos parceiros utilizando os seus próprios sistemas de distribuição, aquisição e contabilidade, e o facto de não estar ligado a actividades específicas de projectos. Todos os tipos de apoio orçamental incluem a transferência de um montante global em moeda estrangeira; as diferenças surgem depois em relação ao grau de vinculação e aos níveis e foco do diálogo sobre políticas e às condicionalidades.

O **Apoio Orçamental Sectorial** distingue-se do **Apoio Orçamental Geral** pelo facto de se destinar a um determinado sector ou sectores, havendo alguma condicionalidade em relação a estes sectores. Podem ser necessários relatórios sectoriais adicionais para além da prestação de contas normais do governo, embora a forma de desembolso se baseie também nos procedimentos governamentais.

Fonte: IDD & Associados 2005: Caixa 2.1.

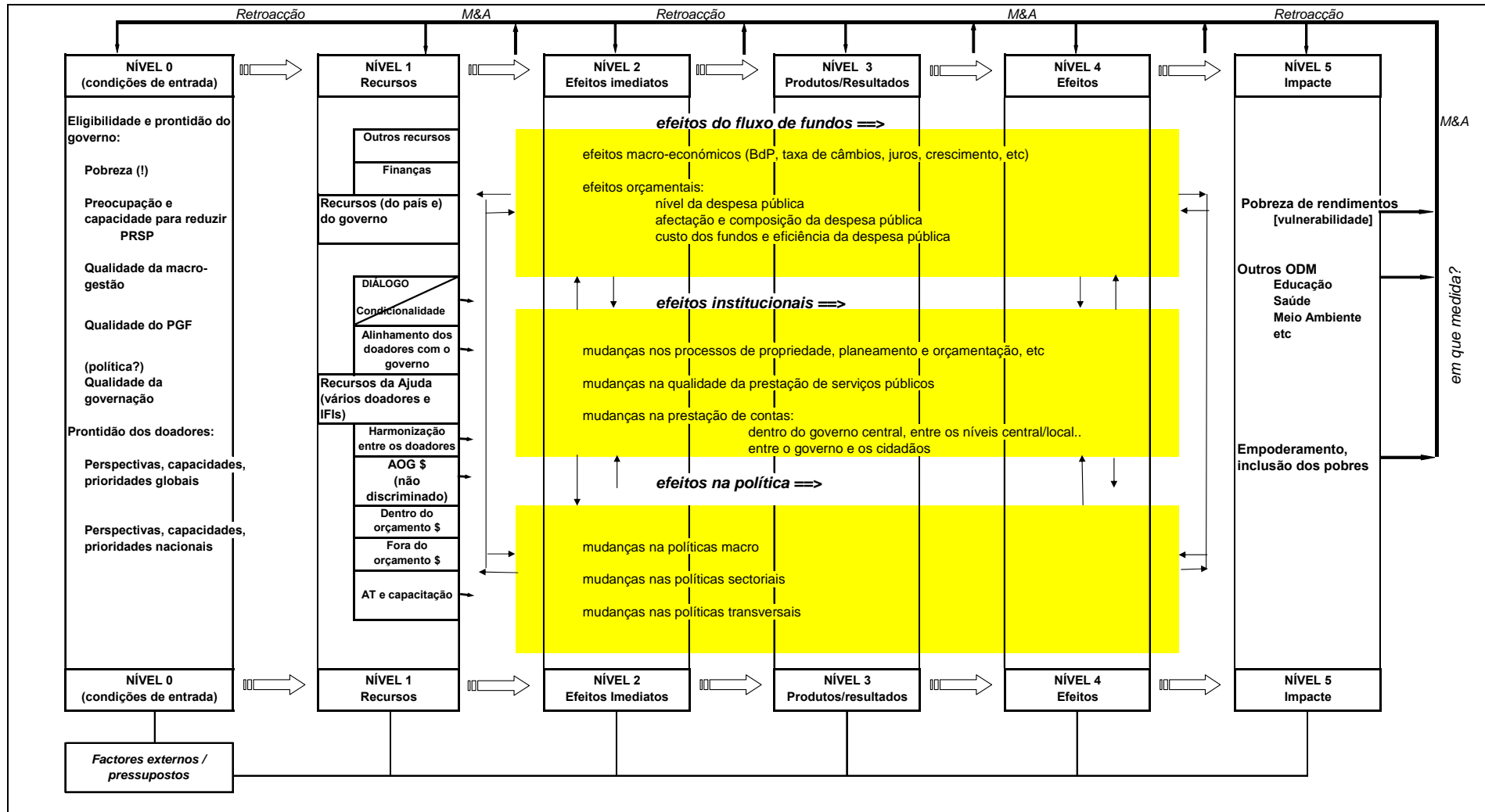
#### Caixa 1A.2: Os Critérios de Avaliação do DAC

Os cinco critérios de avaliação do DAC são:

- **Eficácia:** Medida segundo a qual os objectivos da intervenção de desenvolvimento foram atingidos, ou se espera serem alcançados, tendo em consideração a sua importância relativa.
- **Eficiência:** Medida segundo a qual os recursos (fundos, competências, tempo, etc.) são convertidos em resultados de forma mais económica.
- **Relevância:** Medida segundo a qual os objectivos de uma intervenção de desenvolvimento correspondem às necessidades dos beneficiários, às necessidades do país, às prioridades globais e às políticas dos parceiros e dos doadores.
- **Impacte:** Efeitos a longo prazo, positivos e negativos, primários e secundários, induzidos por uma intervenção de desenvolvimento, directa ou indirectamente, previstos ou não.
- **Sustentabilidade:** Continuação dos benefícios resultantes de uma intervenção de desenvolvimento após a sua conclusão. Probabilidade de os benefícios perdurarem a longo prazo. Situação em que as vantagens líquidas são susceptíveis de resistir aos riscos ao longo tempo.

Fonte: IDD & Associados 2005: Caixa 3.1.

Figura 1A.1: Quadro de Avaliação Melhorado (visão esquemática)



2. A Caixa 1A.3 mostra, para cada nível do quadro lógico, os principais efeitos que se supõe resultarem do AOG. Estes efeitos hipotéticos formam a primeira coluna (a “sequência lógica”) das perguntas detalhadas de avaliação que estão anexadas no Relatório Preliminar.<sup>1</sup>

### Caixa 1A.3: Quadro de Avaliação Melhorado – Sequência Lógica dos Efeitos

#### Nível 1 (o desenho)

**1. Os recursos são providenciados pelo novo AOG em quantidade e qualidade adequadas:**

**1.1 Fundos**

**1.2 Diálogo sobre políticas**

**1.3 Condicionalidades**

**1.4 AT/ desenvolvimento da capacidade institucional ligado a**

- Gestão Financeira Pública (GFP)
- Políticas sectoriais a favor dos pobres e boa governação

**1.5 Alinhamento e harmonização**

- Alinhamento dos PIs em relação aos objectivos e sistema do governo
- Harmonização dos PIs

#### Nível 2 (os efeitos imediatos/actividades)

**2.1 Mais recursos externos para o orçamento governamental (adicionalidade)**

**2.2 Maior proporção de fundos externos integrados no processo orçamental nacional (maior fungibilidade)**

**2.3 Maior previsibilidade do financiamento externo do orçamento nacional**

**2.4 Diálogo sobre políticas e condicionalidades orientados para um quadro de políticas a favor dos pobres e um GFP melhorado**

**2.5 Desenvolvida AT/desenvolvimento da capacidade institucional para:**

- Melhorar os processos de GFP, incluindo a orçamentação, contabilidade, controle financeiro e auditoria
- Melhorar a ligação entre o GFP e as políticas sectoriais a favor dos pobres e a boa governação

**2.6 Desenvolvidas acções para garantir o alinhamento dos PIs**

- Desenvolvidas acções e acordos para melhorar a harmonização dos PIs

#### Nível 3 (os produtos/resultados)

**3.1 Mais recursos destinados à prestação de serviços:**

- Os recursos externos são considerados como adicionais
- O custo do financiamento do déficit orçamental é menor

**3.2 O governo parceiro é encorajado e capacitado para reforçar o GFP e os sistemas governamentais com vista a:**

- utilizar o orçamento para realizar os programas do sector público de acordo com os objectivos, sistemas e ciclos governamentais (PARPA/MTEF)
- criar sistemas de monitorização do desempenho para medir a eficácia da despesa pública ao nível dos beneficiários finais
- promover o alinhamento e a harmonização dos PIs

**3.3 O governo parceiro é encorajado e capacitado para reforçar as políticas a favor dos pobres com vista a:**

- introduzir e executar uma sequência adequada de reformas para garantir a estabilidade macro-económica e o desenvolvimento do sector privado
- introduzir e executar políticas em prol dos pobres e orientadas para as áreas de saúde, educação, agricultura e desenvolvimento rural.
- melhorar as políticas de inclusão social, através da descentralização e participação da sociedade civil, da reforma da administração da justiça e do respeito pelos direitos humanos

**3.4 Melhorias na disciplina fiscal agregada:**

- Fluxos de financiamento mais previsíveis
- Menor incidência de faltas de liquidez, e portanto menor uso de saques a descoberto do Banco Central e menor acumulação de dívidas em atraso

<sup>1</sup> Ver IDD & Associados 2005, Anexo G, para a lista completa das perguntas detalhadas de avaliação.

**3.5 A eficiência operacional da despesa pública é melhorada:**

- Através da redução de certos tipos de custos de transação para o governo parceiro (p. ex. sistemas de aquisição fora dos padrões normais, saída de técnicos qualificados para estruturas paralelas de gestão de projectos)
- Um melhor planeamento, execução e supervisão reduz os gastos desnecessários, controla melhor a corrupção, propaga lições positivas para todo o sector público

**3.6 A eficiência na afectação de recursos da despesa pública é melhorada:**

- Através de um processo orçamental mais eficaz: pluri-anual, orientado para os resultados, transparente, participativo, com execução e auditoria eficazes, com um sistema de controlo adequado
- Pela maior captação de fundos de projectos no orçamento
- Pelo facto de os detentores de interesse levarem mais a sério o orçamento nacional (porque é lá que está o dinheiro)

**3.7 Os incentivos e as capacidades dentro do governo são reforçados:**

- Os canais oficiais de prestação de contas são mais respeitados (verticais, do governo para o conselho de ministros, e não horizontais para os PIs)
- Os incentivos para um bom desempenho no serviço público são reforçados, de forma que as políticas são elaboradas e implementadas, os sistemas de auditoria e aquisição funcionam, e a corrupção é menor

**3.8 A prestação de contas democrática é melhorada:**

- Maior papel do parlamento na monitorização dos resultados orçamentais
- A prestação de contas através das instituições nacionais em relação às despesas financiadas pelos PIs é melhorada
- As condições para uma democratização geral são deste modo melhoradas, incluindo a confiança do povo no seu governo e portanto o seu nível de expectativas

**Nível 4 (os efeitos)**

**4.1 O ambiente macro-económico é favorável para o investimento privado e o crescimento:**

- Inflação controlada
- Atingida uma taxa de câmbios realista
- Déficit fiscal e nível de empréstimos internos sustentáveis e sem desencorajar o investimento privado

**4.2 A regulamentação da iniciativa privada funciona para garantir a confiança, equidade, eficiência e sustentabilidade do empresariado:**

- As políticas sobre corrupção e direitos de propriedade são cumpridas de forma resoluta
- Desenvolvidas instituições favoráveis a uma economia de mercado

**4.3 Fluem mais recursos para as agências de prestação de serviços**

**4.4 Políticas sectoriais apropriadas incluem acções públicas para cobrir as principais falhas no mercado, incluindo as derivadas da desigualdade entre os sexos.**

**4.5 Governo mais eficaz e responsável melhora a administração da justiça e o respeito pelos direitos humanos, assim como a confiança geral das pessoas no governo**

**4.6 Ambiente mais conducente à promoção do crescimento**

**4.7 Serviços públicos prestados eficazmente e a favor dos pobres:**

- Alcançadas as metas de prestação de serviços nos principais serviços em benefício dos pobres
- Evidência de um maior uso dos serviços pelos pobres (incluindo as mulheres pobres)

**Nível 5 (o impacto)**

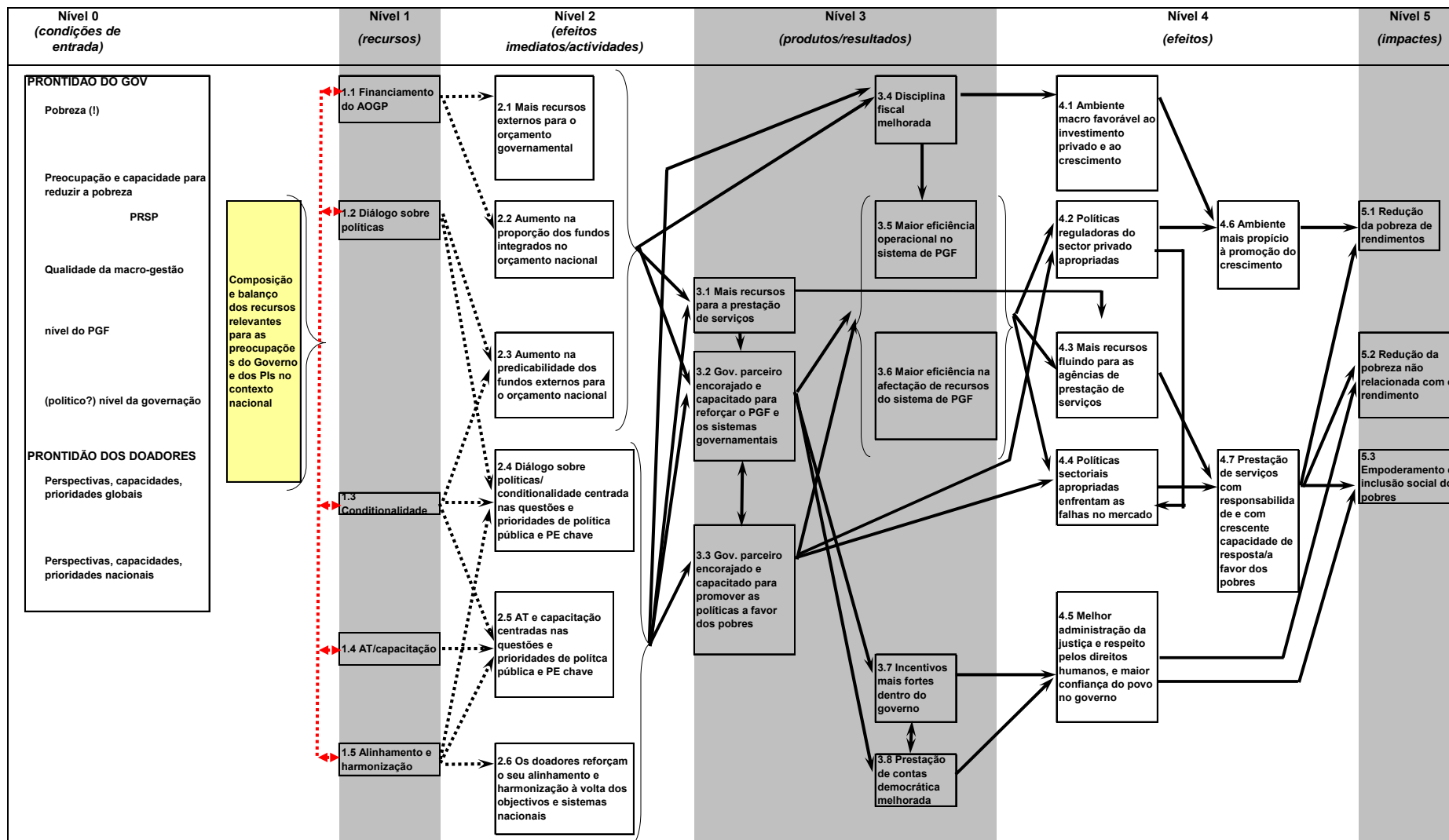
**5.1 Redução da pobreza de rendimentos**

**5.2 Redução da pobreza não relacionada com o rendimento**

**5.3 Empoderamento e inclusão social dos pobres**

3. As principais ligações hipotéticas entre os recursos e os efeitos subsequentes nos diferentes níveis são apresentados no mapa de causalidade (Figura 1A.2). De notar que estas não são as únicas ligações possíveis. As equipas de avaliação analisaram também se existiram outras conexões importantes em determinados países.

Figura 1A.2: Mapa de Causalidade para o Quadro de Avaliação Melhorado



4. Um conjunto de Perguntas de Avaliação chave abrangentes (Caixa 1A.4) fornece um quadro organizador para a avaliação nacional e uma estrutura para os relatórios nacionais.<sup>2</sup>

#### Caixa 1A.4: Perguntas de Avaliação Chave

1. Em que medida o desenho do novo AOGP responde às condições específicas, forças e fraquezas do país, às prioridades do governo e às prioridades e princípios dos parceiros internacionais?
2. O AOGP tem contribuído para uma maior harmonização e alinhamento do processo de ajuda?
3. Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o desempenho do processo da despesa pública?
4. Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar o controle, planeamento e capacidade de gestão do governo, assim como a sua responsabilidade na prestação de contas sobre o processo orçamental?
5. Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar os processos de política pública e as políticas?
6. Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para o desempenho macro-económico?
7. Em que medida a contribuição do AOGP tem sido eficiente, eficaz e sustentável para melhorar o desempenho do governo na prestação de serviços públicos?
8. Em que medida o AOGP tem reforçado o impacto do governo na pobreza?
9. O processo de AOGP é ele próprio sustentável?

5. Dentro de cada pergunta de avaliação principal, são colocadas várias sub-questões (critérios de avaliação) (as caixas coloridas dentro de cada capítulo da Parte B do relatório principal). De modo a facilitar as comparações e a consistência entre os países estudados, são utilizados símbolos para atribuir classificações aproximadas para a situação geral e para a influência que se julga que o AOGP teve. O significado das classificações e dos símbolos é o seguinte:

- (a) Sempre que a lógica da pergunta (implícita) o permite – i.e. nos Capítulos B2–B8<sup>3</sup> - as classificações fazem a separação entre a situação geral à qual a pergunta se refere e a influência do AOGP sobre ela. Para a situação geral, a classificação é expressa em termos de *nível* e *tendência*.
- (b) A influência do AOGP é expressa em duas classificações:
  - Em relação ao *efeito*. Aqui avalia-se a influência que o AOGP tem sobre a situação geral.
  - Em relação à *eficiência*: É perfeitamente possível que se conclua que o AOGP teve um efeito fraco ou nulo não porque o AOGP seja inerentemente ineficaz, mas por ser relativamente pequeno (“uma gota de água no oceano”) em relação à situação geral. Portanto, a “eficiência” avalia se o AOGP tem um efeito importante em relação aos recursos canalizados através do AOGP. (Por outras palavras, o AOGP tem sido uma forma de “*value for money*” para alcançar este efeito?)

<sup>2</sup> Ver o Anexo K do Relatório Preliminar para a matriz completa das Perguntas de Avaliação chave, incluindo os critérios de julgamento, evidência, fontes de dados e cenários em ausência de intervenção. A *Nota sobre Abordagem e Métodos* final irá assinalar as pequenas emendas e avaliar a experiência do uso do Quadro de Avaliação Melhorado.

<sup>3</sup> Os critérios de Avaliação nos Capítulos B1 e B9 referem-se directamente ao próprio AOGP, por isso não há que considerar um “efeito geral” separado.

- (c) Tanto para a situação geral como para a influência do AOGP, é feita uma classificação da *confiança* em separado.
- (d) Utilizam-se os mesmos símbolos para as classificações de “nível”, “efeito”, “eficiência” e “confiança”:
- |                     |  |
|---------------------|--|
| ***                 | <i>Forte/elevado</i>                                     |
| **                  | <i>médio/moderado</i>                                    |
| *                   | <i>Baixo/fraco</i>                                       |
| nulo                | <i>O nível/efeito é zero ou insignificante</i>           |
| ne [não encontrado] | <i>Não foi encontrada qualquer evidência</i>             |
| na                  | <i>Esta classificação não é aplicável a esta questão</i> |
- (e) “Tendência” é a tendência no final do período de avaliação, e as opções são:
- |    |   |
|----|---|
| +  | <i>Crescendo/melhorando</i>   |
| =  | <i>estável (ou nenhuma tendência perceptível)</i>   |
| -  | <i>Em declínio/piorando</i>   |
| na | <i>Não aplicável (se o nível correspondente é classificado de nulo /não encontrado / não aplicável)</i> |
- (f) Nos poucos casos onde são identificados efeitos perversos (prevê-se um efeito negativo quando a questão implica um efeito positivo), isso é apresentado como “perverso” (e é sempre destacado no texto explicativo).
- (g) Como guia aproximado para a classificação da confiança:
- |     |   |
|-----|---|
| *** | Confiança forte/elevada<br><i>Sabemos qual a evidência necessária para responder a esta questão, e a evidência que temos parece robusta e conclusiva (por isso ficaríamos surpresos se mais evidências viessem a mudar esta classificação).</i> |
| **  | Confiança média/moderada<br><i>Não há a certeza de que a evidência que temos é forte e suficiente; mais evidências poderiam levar a uma classificação diferente.</i>  |
| *   | Confiança baixa/fraca:<br><i>Há incerteza sobre qual a evidência relevante para esta questão, e/ou a evidência que temos é limitada ou pouco fiável.</i>  |
- (h) As classificações para a “situação geral” e “influência do AOGP” podem estar baseadas em conjuntos de evidências diferentes (embora sobrepostos). É perfeitamente possível que os níveis de confiança sejam diferentes, por isso eles são classificados separadamente.
- (i) Como guia aproximado para a classificação do efeito:
- |     |   |
|-----|---|
| *** | Efeito forte:<br><i>O AOGP tem um impacto nítido e muito importante na situação geral; não é necessariamente o único factor que provocou tal mudança, mas um dos mais importantes.</i>    |
| **  | Efeito moderado:<br><i>O AOGP teve um impacto nítido e moderadamente importante na situação geral, mas pode ser um factor secundário, ou um entre muitos outros factores importantes.</i> |
| *   | Efeito reduzido/fraco:<br><i>O AOGP teve apenas um pequeno impacto na situação geral.</i>   |



nulo	<i>O AOGP é avaliado como não tendo impacto, ou apenas um impacto insignificante, na situação geral.</i>
ne [não encontrado]	<i>Não encontramos qualquer evidência de efeito do AOGP.</i>
na	<i>A questão implícita é Não Aplicável neste caso.</i>
(j) Como guia aproximado para a classificação da eficiência:	
***	Altamente eficiente <i>O AOGP exerce uma forte influência sobre o efeito em questão, em proporção com os recursos incorporados no AOGP.</i>
**	Moderadamente eficiente <i>O AOGP exerce uma influência moderada sobre o efeito em questão, em proporção com os recursos incorporados no AOGP.</i>
*	Eficiência baixa <i>O AOGP exerce apenas uma fraca influência sobre o efeito em questão, em proporção com os recursos incorporados no AOGP.</i>
nulo	<i>Considera-se que o AOGP não teve nenhuma influência, ou apenas uma influência mínima, sobre o efeito em questão.</i>
não encontrado	<i>Não encontramos qualquer evidência de influência do AOGP.</i>
na	<i>A questão implícita é considerada Não Aplicável neste caso.</i>

6. A evidência utilizada para avaliar as classificações é explicada no texto, e está de acordo com as orientações gerais contidas nos Anexos G e K do Relatório Preliminar (IDD & Associados 2005). As classificações foram revistas para garantir uma consistência geral entre os estudos nacionais. Ao mesmo tempo, a equipe do estudo reconhece as suas limitações. Não é possível nem desejável reduzir as questões qualitativas inteiramente a julgamentos quantitativos. As classificações são apenas um dado auxiliar para o texto.

## Anexo 1B: Abordagem e Métodos Adoptados em Moçambique

### Introdução

1. Este anexo descreve e comenta a abordagem e métodos para o estudo em Moçambique. O seu objectivo é descrever a forma como a equipe de Moçambique aplicou o quadro conceptual delineado no Capítulo A1 assim como a metodologia geral aplicada por todas as equipes, tal como foi descrita no Anexo 1A.

### Equipe e Calendário

2. O estudo de Moçambique foi baseado em duas visitas locais, um período preliminar de duas semanas em Outubro de 2004, e um estudo de três semanas em Maio de 2005. A finalidade do período preliminar foi realizar estudos específicos sobre: a parceria dentro e entre o governo e os parceiros internacionais; as instituições de definição de políticas, orçamentação, coordenação sectorial e prestação de serviços; a gestão da despesa pública; a macroeconomia; e a redução da pobreza. O segundo estudo teve como finalidade responder às perguntas do Quadro de Avaliação que foi acordado com o Grupo de Gestão para esta Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral. Estas perguntas estão descritas com detalhe no Anexo K do Relatório Preliminar, listadas no Anexo 1A (Caixa 1A.4) e realçadas nos Capítulos B1-B9 do relatório nacional.

3. Na primeira visita, a equipe de estudo foi composta por:

- Richard Batley – Chefe da Equipe, IDD, Escola de Política Pública, Universidade de Birmingham, RU
- Amélia Cumbi – Consultora nacional
- Albert de Groot e Corina Certan – Ecorys Research and Consulting, Países Baixos.

4. Na segunda visita, a equipe foi composta por:

- Richard Batley
- Liv Bjørnstad – Mokoro Ltd, RU
- Amélia Cumbi.

5. Todos, com excepção de Corina Certan, trabalharam anteriormente em Moçambique sobre questões relacionadas com o AOG. A equipe sofreu alterações em parte por razões de disponibilidade mas também porque era particularmente importante para a segunda visita que todos os membros falassem português, de modo a puderem realizar estudos mais detalhados.

6. A presidência da *troika* que dirigiu a Parceria do Apoio Programático coube ao PI coordenador – primeiro o Chefe da Cooperação Suíça e depois a Suécia. Eles dirigiram o grupo coordenador local da parceria do apoio programático (PAP). A presidência era apoiada pelo secretariado do PAP. O elemento de contacto do governo era o Director do Plano e Orçamento do Ministério do Plano e Finanças (MPF).

7. Em Dezembro de 2004 foi apresentado um Relatório Provisório descrevendo as constatações preliminares da visita. Após a segunda visita, em Setembro de 2005, foi apresentado um Esboço do Relatório Nacional ao Grupo Coordenador. Nas seis semanas seguintes receberam-se vários comentários, e o relatório nacional final foi elaborado em Dezembro de 2005.

## **Métodos de Pesquisa**

8. Na primeira visita, foram realizadas longas entrevistas com os Parceiros Internacionais (PIs) e o Governo de Moçambique (GdM), e a equipe participou também em várias reuniões da Parceria do Apoio Programático e seus grupos de trabalho. No caso do governo, o foco incidu sobre as “instituições centrais” no que respeita ao orçamento e gestão financeira, sobretudo no MPF, e também nos departamentos de planificação dos ministérios da educação, saúde e agricultura. Muitas destas entrevistas foram realizadas pela equipe de avaliação operando em conjunto, porque as fontes de informação eram comuns embora cada um de nós tivesse focos analíticos separados. Na segunda visita, a equipe dividiu-se mais vezes para realizar entrevistas em separado.

9. A lista dos 120 entrevistados (65 nacionais e 55 representantes dos doadores) indica o grau de esforço despendido para arranjar e conduzir entrevistas num caso tão elaborado como o de Moçambique. Fizemos um esforço sistemático para entrevistar todos os PIs, Organizações Não Governamentais (ONGs) e funcionários do parlamento e governo que tiveram alguma relação com o processo do AOGP. A representação das ONGs e dos representantes políticos é relativamente fraca, mas isto reflecte o nível da sua participação no AOGP.

10. Na segunda visita em Maio de 2005, o programa foi o seguinte:

- Semana Um: Reuniões da equipe para avaliar a documentação disponível e as necessidades de informação; entrevistas com o Ministério do Plano e Finanças e PIs; participação na Revisão Conjunta para aprovação da aide-memoire
- Semana Dois: Entrevistas com os ministérios sectoriais, UNDP/UNCDF e ONGs; reunião com o Grupo de Economistas; entrevistas e reuniões na província de Nampula; entrevistas com o MPF, banco central e FMI
- Semana Três: Entrevistas com o MPF, ministérios sectoriais, PIs e parlamento, na companhia do representante do Grupo de Gestão (Alexandra Chambel Figueiredo); reunião com o Grupo de Trabalho do Género; e o seminário de balanço final e retroacção.

11. Foi proveitoso para nós o contacto com Richard Gerster que, para além do seu anterior trabalho para os PAPs e o GdM, estava realizando em simultâneo uma revisão do Quadro de Avaliação do Desempenho em Moçambique. Tivemos também a sorte de ter acesso ao livro publicado recentemente por Anthony Hodges e Roberto Tibana sobre a política económica do orçamento em Moçambique.

12. Os membros da equipe consultaram o material que acharam apropriado para o seu tema, partilhando os seus conhecimentos sobre aquilo que era mais útil. Em geral, verificámos que a maior parte da literatura directamente relevante focava a organização da ajuda e o AOGP em Moçambique, assim como a reforma do sistema governamental. Em relação ao outro lado do espectro, existe também algum material sobre o estado económico e social do país e sobre a incidência da pobreza. Existe muito menos informação sobre os processos ligando os dois excepto, por exemplo, o livro de Hodges e Tibana. Por isso dirigimos os nossos esforços para a compreensão da relação entre, por um lado, as modalidades de ajuda, práticas e reformas no governo e, por outro lado, os efeitos e impactos finais.

13. Durante a fase inicial do projecto foi enviado um questionário a todos os doadores pedindo que indicassem os instrumentos de ajuda que tinham usado durante o período deste estudo com os respectivos detalhes sobre compromissos e desembolsos. A resposta a este questionário foi fraca, tendo sido devolvidos apenas quatro dos cerca de 30 questionários enviados, apesar da insistência do consultor local durante vários meses. Em resultado disto,

não foi possível utilizar os questionários para fornecer dados sobre o AOG efectuado por cada doador.

14. Os preparativos para ambas as visitas foram feitos pelo chefe da equipe nacional e pela consultora nacional. Esta última possui numerosos contactos entre os “parceiros internacionais” e no governo, tendo trabalhado para ambos e feito consultorias sobre temas relacionados. Mais recentemente, ela realizou um estudo sobre a questão dos fundos “fora do orçamento” no sector da saúde. Os pontos focais do estudo em Moçambique foram o Director Nacional do Plano e Orçamento do MPF, e a “Troika” dos três doadores que lideraram a Parceria do Apoio Programático (primeiro o RU, a Suíça e a Suécia, e na segunda visita, a Suíça, a Suécia e os Países Baixos). A equipe de estudo foi também apoiada pelo Secretariado da PAP. A equipe beneficiou bastante do seu espírito de cooperação e abertura. Embora a consultora nacional tivesse a seu cargo a organização do programa de entrevistas e seminários da equipe, ela dependeu sempre da boa colaboração dos doadores, funcionários do governo e ONGs.

15. A equipe participou em reuniões de revisão e grupos de trabalho em conjunto com os doadores e o governo. No início e no fim de cada uma das duas visitas foram realizados seminários de apresentação e de balanço final. No entanto, a participação nestes encontros foi bastante fraca – cerca de 25 em cada um – apesar deles terem sido anunciados através do Secretariado do PAP. Estes encontros suscitaram menos entusiasmo em Moçambique do que nos outros países precisamente por causa da intensidade do diálogo entre o governo e os doadores. Ninguém está disposto a participar em encontros desnecessários. Na verdade, o Governo de Moçambique apelou aos seus parceiros internacionais para um “período de sossego” após a Revisão Conjunta de Abril/Maio, que coincidiu com a nossa visita em Maio de 2005.

16. Procurámos aplicar uma perspectiva “da base para o topo” em relação às causas da pobreza em Moçambique e a sua possível derivação de processos associados ao AOGP. Por outras palavras, para além de “seguir o rasto” dos recursos do AOGP desde os seus efeitos imediatos até aos resultados, e por último os efeitos finais e impactos, nós tentámos também fazer uma análise retrospectiva sobre a causalidade, de modo a identificar outros factores causais. Em princípio, este é um contrapeso importante para o determinismo implícito na procura dos efeitos causais para baixo. Porém, não havia condições para realizar isto – dado o tempo que tinha que ser dedicado à análise dos processos ocorrendo entre os doadores e o governo. Com mais tempo, muito mais podia ter sido feito. Contudo, a perspectiva da base para o topo serviu de foco para:

- Entrevistas com as ONGs,
- A nossa própria pequena pesquisa sobre a experiência da prestação de serviços ao nível provincial (ver capítulo B7), realizado com a colaboração do Grupo Moçambicano da Dívida,
- A nossa visita a uma província (Nampula) e a um distrito (Ribáuè) onde, para além dos funcionários locais, reunimos com trabalhadores da saúde e ONGs especializadas em saúde e educação.

### **Aplicação do Quadro de Avaliação**

17. As cinco áreas analíticas da primeira visita de estudo concentraram-se na prática num número reduzido de perguntas de avaliação chave para cada análise, extraídas do Quadro de Avaliação do AOG. Elas serviram de base para a estrutura do relatório preliminar nacional produzido em Dezembro de 2004. Em resultado das lições aprendidas com os estudos nacionais da primeira fase, assim como da resposta dos Grupos de Gestão e Coordenação à primeira versão do Relatório Preliminar em Janeiro de 2005, o Quadro de Avaliação foi

reformulado e melhorado em preparação para a segunda fase dos estudos nacionais que tiveram lugar de Maio a Julho de 2005. Foi desenvolvido um quadro hipotético e comum de causalidade a partir do qual foi elaborado um quadro lógico detalhado de questões e sub-questões. Isto foi sintetizado num conjunto de perguntas de avaliação chave, critérios de julgamento, indícios relevantes e fontes possíveis que foram acordadas entre as equipas nacionais. Foi também desenvolvida uma estrutura de relatório comum para todas as equipas nacionais.

18. Na prática, em Moçambique, verificou-se ser necessário resumir estes quadros e linhas de orientação num único documento que pudesse ser utilizado facilmente pela equipa nacional. O facto é que, uma vez no local, é muito mais fácil assegurar uma abordagem comum entre os membros da equipa e assegurar que todas as áreas sejam cobertas se houver um único e simples protocolo de pesquisa. Nós conseguimos fazer isto na segunda visita ao preparar um documento baseado na estrutura do relatório e colocando debaixo do título de cada capítulo (a) a pergunta de avaliação principal e a cadeia de causalidade, (b) o que nós já sabíamos a partir da visita anterior e da literatura disponível, e (c) o que precisávamos de saber. Depois dividimos a responsabilidade principal de cada capítulo entre os três membros da equipa.

19. Esta abordagem funcionou geralmente bem, embora o leque de assuntos a serem cobertos fosse imenso e o tempo curto. As duas visitas complementaram-se uma à outra na medida em que a primeira ajudou-nos a compreender a dinâmica geral do desenvolvimento da ajuda e do AOG no contexto da evolução de Moçambique entre 1994 e 2004. Isto forneceu-nos uma base a partir da qual pudemos identificar o nosso objectivo e contactos para a segunda visita. O período entre as visitas permitiu algum tempo para a leitura do material básico, ao mesmo tempo que contribuiu também para a revisão do Relatório Inicial e do Quadro de Avaliação.

20. Os apontamentos das entrevistas foram registados e distribuídos entre os membros da equipa durante e após as visitas de estudo. Durante o período do estudo, foi difícil acompanhar o ritmo das entrevistas com a aquisição e a leitura da documentação, visto que muito dependia também da discussão e troca de informação entre os membros da equipa durante as visitas de estudo. A análise do material das entrevistas e da documentação ocorreu em grande parte durante o processo de redacção e isto levou à troca de esboços e correcções durante os meses de Junho e Julho de 2005.

## **Reflexões**

21. Existe um volume enorme de documentação sobre política de ajuda em Moçambique. Isto está em perigo de se tornar um caso estudado em excesso, ou talvez demasiado exaltado. Felizmente, a nossa consultora nacional conhecia bem o material e foi capaz de recolher, organizar e distribuir a documentação entre os membros da equipa como preparação para a primeira e segunda visitas. Seleccionámos os documentos chave (ver a Bibliografia) com base na orientação desta consultora, na avaliação profissional de cada membro da equipa e de acordo com os conselhos dos nossos contactos no governo e entre os doadores. Contudo, pode ser que hajam omissões na nossa análise de todo o material que foi publicado até agora.

22. Fomos recebidos no governo e no seio dos PIs por pessoas atenciosas e prestáveis. Contudo, havia a impressão generalizada de que éramos mais uma das muitas equipas de avaliação que têm surgido. Isto levou à recusa compreensível e graciosa do PIs de preencher o próprio questionário de avaliação do AOGP sobre os seus objectivos, volume e distribuição da ajuda. Com excepção de alguns (França, Irlanda, Japão e Portugal), eles alegaram um 'cansaço de questionários', e deixaram que fossemos nós a recolher os nossos próprios dados a partir do material existente. De igual modo, como referimos anteriormente, não houve grande

entusiasmo no governo e entre os doadores sobre as nossas constatações iniciais. Talvez mais importante ainda, não houve ninguém no governo que se considerasse como ponto focal do estudo. Isto mostra a necessidade de haver uma planificação do governo/doadores para avaliações aprovadas em conjunto.

23. A equipe do estudo viu-se perante um enorme volume de perguntas de avaliação sobre as relações entre o governo e os PIs, o funcionamento interno do governo, a sua relação com as agências sectoriais e províncias, a sua prestação de contas ao parlamento e à sociedade civil, e o impacto sobre a população e a economia. Tivemos de cobrir tudo isto em duas visitas muito breves para recolher material e realizar entrevistas, e através de pesquisas documentais de apoio. Fizemos o melhor que pudemos, mas para tal tivemos que ir bem além do tempo inicial para o qual fomos contratados. Estudos deste tipo precisam de recursos que correspondam ao grau de trabalho exigido.



## Anexo 1C: Entrevistados

### **Governo e assessores**

- José Sulemane, Director Nacional do Plano e Orçamento, Ministério do Plano e Finanças
- Pedro Couto, Gabinete de Estudos, Ministério do Plano e Finanças
- Robert James, Membro da ODI, Ministério do Plano e Finanças
- Tony Hodges, Assistência Técnica, Ministério do Plano e Finanças
- Carlos Jessen, UTRAFE, Ministério do Plano e Finanças
- Mauro Fridman, Assistência Técnica (SISTAFE), Ministério do Plano e Finanças
- António Laice, DNT, Ministério do Plano e Finanças
- Carolina Nguenha, DNCP, Ministério do Plano e Finanças
- Eugénio Paulo, Assistência Técnica, Ministério do Plano e Finanças
- Xavier Modol, Assistência Técnica, DNCP, Ministério da Saúde
- José Jaime Macuane, UTRESP
- Jorge Marcelino, IGF, Ministério do Plano e Finanças
- Vitorino Xavier, Coordenador da Reforma Institucional, PROAGRI, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Rogéria C. Muianga, Director de Administração e Finanças, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Channing Arndt, Assistência Técnica, Ministério do Plano e Finanças
- Hélder Gany, DNPC, Ministério da Educação
- Manuel Rego, Director Nacional de Planificação, Ministério da Educação
- Adriano Chamusso, Ministério da Agricultura
- Xavier Cirera, ODI fellow, Ministério da Indústria e Comércio
- Andrea Alfieri, ODI fellow, GPSCAINA, Ministério da Agricultura
- Enrique Blanco Armas, assessor técnico, FOPOS, Ministério do Plano e Finanças
- John Gray, assessor técnico, FOPOS, MPF
- Hermínio Sueia, Director, Alfândegas
- Abdul C. J. Zacarias, Economista, Banco Central de Moçambique
- Alberto Herculano Manjate, Assistente do Director, Banco Central de Moçambique

### **Província de Nampula e assessores**

#### *Direcção Provincial do Plano e Finanças*

- Arnaldo Wazir, Director Provincial Adjunto do Plano
- Tomás A. Nhane, Director Provincial Adjunto do Orçamento
- Massuhate Zacarias, Chefe do Departamento de Planificação
- Rachide Mimo, Contabilidade Pública
- Julião Carlos, Tesouro
- Aniceteo Rapieque, Controle de Receitas
- Iván A. Vásquez, (Planificação Distrital) – Assistência Técnica, UNDP
- Dário Passo, (Planificação Distrital) – Assistência Técnica, UNDP



*Direcção Provincial de Saúde*

- Flávio, Director Provincial de Saúde
- Paulo Rapaz, Chefe do Departamento de Planificação
- António Amisse, Director do CHAEM
- Latifo Salimo Fajar, Recursos Humanos
- Júlio Alberto da Silva, Finanças
- Teresa Jaime Malhaule, Director de Saúde da Cidade de Nampula
- Marcelino Vasco, Chefe do Departamento de Formação
- Aissa Faqira Ali, Chefe do Departamento de Finanças e Gestão

*Direcção Provincial de Educação*

- Francisco Teodósio Nogueira, Chefe do Departamento de Planificação
- Francisco Armando José, Chefe do Departamento de Finanças e Gestão
- Adolfo Mendes Barrote, Chefe do Departamento de Recursos Humanos
- Ermelinda Eduardo M. Xavier, Finanças

*Distrito de Ribáuè*

- Chale Ossufo, Administrador Distrital
- Ricardo Lima, Director Distrital de Cultura
- Fernando D. Muthete, Clínico – Direcção Distrital de Saúde
- Romeu Arlindo Dale, Chefe da Repartição de Recursos Humanos, Direcção Distrital de Educação
- Celestino S. da Conceição Dimas, Chefe da Repartição de Finanças, Direcção Distrital de Educação
- Elísio J. Juarte, Director Distrital de Agricultura

**Sector Não-governamental**

- Virgínia Videira, Parlamento, Chefe da Comissão do Orçamento
- Keneth Gunn, Director, PODE
- Kenneth Robson, Consultor
- Carlos Oya, Consultor
- Roberto Tibana, Analítica RPJ
- Egas Mussanhane, Director, CTA
- Jim la Fleur (Sector Privado) CTA
- Eufrigina dos Reis Manuela, Grupo Moçambicano da Dívida
- Silvestre Baessa Júnior, Grupo Moçambicano da Dívida
- Sara Issufo, Instituto UDEBA – ONG sobre Educação em Nampula
- Avelino H. Lopes, CONCERN – ONG sobre Educação em Nampula
- Sérgio Cambuile, Rede Osuwela – ONG sobre Educação em Nampula
- Andy Kalala, Kulima – ONG sobre Educação em Nampula
- Barbosa Morais, Professor da Universidade Católica e G20 em Nampula

**Parceiros Internacionais**

- Éamon Cassidy, Chefe do DFID, África Central
- Simon Vanden Broeke, Economista, DFID
- Paul Wafer, Assessora para Educação e Saúde, DFID
- Anton Johnston, Chefe da Cooperação, Embaixada da Suécia
- Carin Anderson, Economista, Embaixada da Suécia
- Lis Rossenholm, Economista, Embaixada da Dinamarca
- Nina Berg, Embaixada da Dinamarca
- António Franco, Economista, Banco Mundial
- Jolke Opeval, Economista, Países Baixos
- Adrian Hadorn, Chefe da Missão, Cooperação Suíça
- Telma Loforte, Gestora dos Programas Económicos, Cooperação Suíça
- Julius Schlottahauer, USAID
- Gilberto (Sector Privado), Banco Mundial
- Ishiro Muto, Chefe da Cooperação, Embaixada do Japão
- Kenji Ohira, Embaixada do Japão
- Carlos Santos, Unidade de Auditoria para o Fundo Provincial Comum, Cooperação Suíça
- Cipriano Godinho, Unidade de Auditoria para o Fundo Provincial Comum, Cooperação Suíça
- Lars Ekman, Primeiro Secretário, Embaixada Real da Noruega
- Mette Masst, Ministra Conselheira, Embaixada Real da Noruega
- Sylvie Millot Wathier, Primeira Secretária, União Europeia
- Ronald Meyer, Chefe da Cooperação, Embaixada da Alemanha
- Perry Perone, Representante Residente, FMI
- Carsten Sandhop, Economista, Embaixada da Alemanha
- Caroline Rickatson, Assessora em Governação, DFID
- Bridget Walker, Cooperação para o Desenvolvimento da Irlanda
- Keith Grimstock, Chefe da Cooperação, Cooperação para o Desenvolvimento da Irlanda
- Louis Robert, Chefe da Missão, Canadá
- Andrea Cilloni, Economista, Cooperação Italiana
- Federica Anfosso, Cooperação Italiana
- Sissel Idland, Primeiro Secretário, Embaixada da Noruega
- Sam Bickersteth, Chefe Adjunto, DFID
- Ivo German, SECO
- Cristina Pucarinho, Embaixada de Portugal
- Françoise Desmazierès, Chefe da Cooperação, Embaixada de França
- Marylène Spezzati, Representante Residente, UNDP
- Israel Jacob Massuanganhe, UNDP
- Cyril Guillot, Director Adjunto, UNCDF
- Ronald McGill, UNCDF
- Petra Lantz, Representante, UNFPA
- Roger Dhliwayo, Economista, Cooperação Suíça para o Desenvolvimento

- Juan Pita, Cooperação Espanhola
- Carlos Botella, Cooperação Espanhola
- Jan Willem le Grand, Embaixada dos Países Baixos
- Guido Larch, Embaixada Italiana
- Olli Sotomaa, Chefe da Cooperação, Embaixada da Finlândia
- Kirsi Visainen, Assessor para Saúde, Finlândia
- Wim Ullens, Cooperação Belga
- Nora Laet, Chefe da Cooperação, Bélgica
- Julie Riviere, GTZ (Educação)
- Gregor Binkert, Especialista em Macroeconomia, Banco Mundial
- José Macamo, Economista do Sector Público, Banco Mundial
- Margriet M. Koelman, Oficial de Políticas, Ministério Holandês
- Marcia Colquhoun, Especialista em Género, Canadá
- Leontina dos Muchangos, Especialista em Género, Canadá

## ANEXO 2: DADOS GERAIS DO PAÍS

### Anexo 2A: Cronologia do Desenvolvimento e das Relações de Ajuda

#### Dados Gerais

1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Independência</li> </ul>
1977–1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adopção da economia centralizada.</li> <li>• Os Serviços Secretos da Rodésia criam o MNR (mais tarde RENAMO); início da guerra de destabilização.</li> <li>• Chegada dos expatriados da Europa Ocidental e da Europa do Leste. Influxos financeiros, com créditos dos países de Leste e do Ocidente.</li> <li>• Grandes secas assolam o sul de Moçambique.</li> <li>• A URSS impede a entrada de Moçambique no Comecon. A FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) vira-se para o Ocidente e para a África do Sul; primeiras medidas a favor da economia de mercado.</li> </ul>
1983–1987	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise económica e agravamento da guerra; as infra-estruturas sociais e económicas (serviços de saúde e educação, assim como pontes) tornam-se alvos militares</li> <li>• OS EUA concordam em cessar a proibição da ajuda bilateral.</li> <li>• Mudança para uma abordagem orientada para o mercado. O país é admitido no FMI e no BM.</li> <li>• Lançado o programa de ajustamento estrutural concebido pelo governo sem aprovação prévia do FM.</li> <li>• Aumenta a dependência dos doadores: as agências de ajuda e as ONGs afluem em massa ao país e tomam a dianteira.</li> <li>• Primeiras iniciativas de coordenação dos doadores. Criação de um órgão nacional de coordenação (DPCCN) para a emergência e a ajuda alimentar. Coordenação dos doadores com divisão por sectores (Suécia: educação, Suíça: saúde).</li> </ul>
1990–1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A cooperação suíça fornece apoio orçamental vinculado para cobrir as despesas correntes na saúde.</li> <li>• Moçambique é declarado o país mais pobre do mundo e o mais dependente da ajuda.</li> <li>• A retirada progressiva de subsídios nos preços provoca greves e protestos.</li> <li>• É introduzido o apoio orçamental sectorial financiado pela Cooperação Suíça..</li> <li>• É adoptada uma nova constituição democrática multipartidária.</li> <li>• O FMI aprova o Ajustamento Estrutural Melhorado com restrições mais severas.</li> <li>• Acordo geral de paz com apoio político, financeiro, logístico e AT sobretudo dos EUA, Grã Bretanha, França, Itália, Portugal e NU.</li> </ul>
1994–1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Primeiras eleições multipartidárias</li> <li>• Graves cheias provocam mais de 200,000 pessoas deslocadas.</li> <li>• Normalização progressiva, recuperação económica.</li> <li>• O FMI exige mais cortes nos subsídios e serviços sociais.</li> <li>• A FRELIMO opõe-se às exigências do FMI. É emitida uma declaração conjunta dos doadores e do governo criticando o FMI.</li> </ul>
1995–2001	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crise bancária: o BM em 1995 e o FMI em 1996 condicionam a ajuda à privatização de dois bancos estatais. Ambos os bancos faliram. Estavam envolvidas fraudes e maus empréstimos. Ocorrem dois assassinatos: um jornalista proeminente em 2000 e um funcionário do banco central em 2001.</li> <li>• Aprovado o alívio da dívida do HIPC em 1996</li> <li>• As contribuições da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) aumentam de USD 933 m em 2001 para USD 2,330 m em 2002.</li> </ul>
1999–2002	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Segundas eleições nacionais multipartidárias</li> <li>• Revisões conjuntas dos doadores em 1998 e 1999 levam a uma proposta para coordenar o apoio orçamental.</li> <li>• Início de 2000: cheias devastadoras no sul e centro do país.</li> </ul>
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Moçambique qualifica-se para os fundos dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio</li> <li>• Nova constituição nacional.</li> <li>• Terceiras eleições nacionais multipartidárias.</li> </ul>

## **Relações de Ajuda**

Vários factores influenciaram as modalidades e instrumentos usados para canalizar ajuda em diferentes períodos. As políticas nacionais, as opções de políticas dentro dos países doadores e as tendências internacionais têm influenciado bastante os padrões dos fluxos de ajuda.

- **Independência (1975–1982):** De acordo com a política nacional, a ajuda fluiu sobretudo do bloco de leste e dos países Nórdicos na forma de AT e apoio às importações com vista a financiar projectos de desenvolvimento. Porém, houve também um fluxo importante de técnicos profissionais de toda a parte do mundo.
- **Guerra e seca (1983–1986):** Ajuda alimentar de emergência.
- **Colapso económico (1987–1990):** A mudança para uma economia de mercado com a introdução do PAE foi seguida pela duplicação da ajuda alimentar entre 1985 e 1987. O apoio à balança de pagamentos e às importações passou a ser também uma modalidade de ajuda importante, contribuindo para até 26% do total dos fluxos de ajuda em 1990 (Abrahamsson e Nilsson 1994). Há uma presença crescente de doadores, tanto ONGs, como bilaterais e multilaterais; as ONGs internacionais aumentaram de 7 em 1980 para 70 em 1985 e para 180 em 1990; as ONGs nacionais subiram de 4 em 1984 para 200 em 1996. Tem início o apoio orçamental vinculado da Suíça.
- **Preparação para a paz (1991–1995):** A ajuda de emergência e alimentar baixou drasticamente entre 1993 e 1994. O apoio à balança de pagamentos e às importações continuou. Contudo, os projectos de reabilitação para repor as infra-estruturas destruídas provocaram maiores fluxos de investimento. Há um maior papel dos doadores multilaterais e as NU desempenham um papel crucial na coordenação do apoio dos doadores para os programas de reconstrução, sendo grande parte dele canalizado através de ONGs internacionais. Em 1992, 40% da ajuda alimentar foi canalizada através de um órgão governamental (DPCCN) e 60% através de ONGs. Em 1994, estas proporções mudaram para 20% através do governo e 80% através de ONGs.
- **Normalização da vida (1996–2000):** Diminuição gradual do papel das agências multilaterais e ONGs. Enquanto a contribuição bilateral para a AOD aumentou para mais do dobro desde 1998 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 às províncias, levando a preferências geográficas: Danida em Tete, ajuda finlandesa em Manica, ajuda irlandesa no Niassa e em Inhambane, Países Baixos em Nampula e CE na Zambézia. Uma evolução importante foi a mudança da ajuda a projectos para a ajuda sectorial, criando-se fundos comuns para apoiar os sectores como um todo.
- **Fortalecimento dos processos centrais do governo (2000–):** É introduzido o ‘novo apoio orçamental geral’ em 2000.

## Anexo 2B: Perfil dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio para Moçambique

	1990	1995	2001	2002
<b>1 Erradicar a pobreza absoluta e a fome</b>	<i>Meta de 2015 = reduzir para metade os índices de pobreza e subnutrição de 1990</i>			
População com menos de \$1 por dia (%)	..	37.9	..	..
Hiato da pobreza a \$1 por dia (%)	..	12.0	..	..
Participação dos 20% mais pobres da população na renda ou no consumo nacional	..	6.5	..	..
Prevalência de crianças (com menos de 5 anos) abaixo do peso	..	27.0	..	..
População que não atinge o nível mínimo de consumo dietético de calorias (%)	69.0	62.0	53.0	..
<b>2 Atingir o ensino básico universal</b>	<i>Meta de 2015 = taxa líquida de matrícula para 100</i>			
Taxa líquida de matrícula no ensino primário (% do grupo etário relevante)	46.8	39.8	59.7	..
Percentagem de alunos que iniciam o 1º e atingem o 5º ano (%)	32.9	46.3	51.9	..
Taxa de alfabetização na faixa etária dos 15-24 (%)	48.8	54.7	61.7	62.8
<b>3 Promover a igualdade entre os sexos</b>	<i>Meta de 2005 = taxa de educação para 100</i>			
Razão rapazes/raparigas no ensino primário e secundário (%)	72.9	70.4	77.3	..
Razão entre mulheres e homens alfabetizados na faixa etária dos 15-24 (%)	47.9	54.7	62.9	64.3
Percentagem de mulheres assalariadas no sector não-agrícola (%)	15.2	..	..	..
Proporção de mulheres exercendo mandatos no parlamento nacional (%)	..	25.0	..	..
<b>4 Reduzir a mortalidade infantil</b>	<i>Meta de 2015 = reduzir em dois terços a taxa mortalidade abaixo dos 5 anos de 1990</i>			
Taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos (por 1,000)	240.0	221.0	208.0	205.0
Taxa de mortalidade infantil (por 1,000 nados vivos)	150.0	139.0	130.0	128.0
Vacinação contra o sarampo (% de crianças vacinadas com menos de 1 ano)	59.0	71.0	58.0	58.0
<b>5 Melhorar a saúde materna</b>	<i>Meta de 2015 = reduzir em três quartos a taxa mortalidade materna de 1990</i>			
Taxa de mortalidade materna (estimativa modelada, por 100,000 nados vivos)	..	..	1,000.0	..
Partos assistidos por profissionais de saúde qualificados (% do total)	..	44.2	..	..
<b>6 Combate ao HIV/SIDA, malária e outras doenças</b>	<i>Meta de 2015 = deter, e começar a inverter o SIDA, etc.</i>			
Prevalência do HIV entre mulheres (% faixa etária dos 15-24)	..	..	14.7	..
Utilização de anticoncepcionais (% de mulheres na faixa etária dos 15-49)	..	5.6	..	..
Número de crianças órfãs devido ao HIV/SIDA	..	..	420.0 mil	..
Incidência de tuberculose (por 100,000 pessoas)	..	..	265.0	436.4
Casos de tuberculose detectados e tratados no âmbito de tratamentos de curta duração sob vigilância directa (%)	..	53.0	68.0	45.2
<b>7 Garantir a sustentabilidade ambiental</b>	<i>Meta de 2015 = várias (ver notas)</i>			
Proporção de áreas florestais (% da área de terra total)	39.8	..	39.0	..
Áreas protegidas para manter a biodiversidade (% da área de terra total)	..	6.1	6.1	8.4
PIB por unidade energética consumida (PPC \$ por kg óleo)	1.0	1.5	2.4	..
Emissões de CO <sub>2</sub> (tons métricas per capita)	0.1	0.1	0.1	..

*Apoio Orçamental Geral em Moçambique*

	1990	1995	2001	2002
Acesso a uma fonte de água tratada (% da população)	..	..	57.0	..
Acesso a condições melhoradas de saneamento (% da população)	..	..	43.0	..
Acesso ao direito de propriedade (% da população)	..	..	..	..
<b>8 Criar uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento</b>	<i>Meta de 2015 = várias (ver notas)</i>			
Taxa de desemprego entre os jovens (% do total da população activa entre os 15-24 anos)	..	..	..	..
Telefones fixos e móveis (por 1,000 pessoas)	3.4	4.0	13.7	18.6
Computadores pessoais (por 1,000 pessoas)	..	1.0	4.0	4.5
<b>Indicadores Gerais</b>				
População	14.2 milhões	15.8 milhões	18.1 milhões	18.4 milhões
Rendimento Nacional Bruto (\$)	2.3 bilhões	2.2 bilhões	3.6 bilhões	3.6 bilhões
RNB per capita (\$)	170.0	140.0	200.0	200.0
Taxa de alfabetização de adultos (% de pessoas a partir dos 15 anos)	33.5	38.5	45.2	46.5
Taxa de fecundidade total (partos por mulher)	6.3	5.6	5.1	5.0
Esperança de vida ao nascer (anos)	43.4	44.6	42.4	41.1
Ajuda (% do RNB)	43.2	49.9	29.8	60.4
Dívida externa (% do RNB)	200.4	349.7	142.1	135.2
Investimento (% do PIB)	15.6	22.8	41.5	44.7
Comércio (% do PIB)	44.2	55.1	57.2	61.7
<b>Nota: Nalguns casos os dados são para anos anteriores ou posteriores àqueles indicados</b>				
<b>Objectivo 1, metas: Reduzir para metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia. Reduzir para metade, em 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.</b>				
<b>Objectivo 2, meta: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário.</b>				
<b>Objectivo 3, meta: Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.</b>				
<b>Objectivo 4, meta: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.</b>				
<b>Objectivo 5, meta: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.</b>				
<b>Objectivo 6, metas: Até 2015, ter detido a propagação do HIV/SIDA e começado a inverter a tendência actual. Até 2015, ter detido a incidência de malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência actual.</b>				
<b>Objectivo 7, metas: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais. Reduzir para metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente a água potável segura. Até 2020, ter alcançado uma melhoria significativa nas vidas de pelos menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.</b>				
<b>Objectivo 8, metas: Desenvolver ainda mais um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível, e não discriminatório. Satisfazer as Necessidades Especiais dos Países Menos Desenvolvidos. Satisfazer as Necessidades Especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais de modo a tornar a sua dívida sustentável a longo prazo. Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo. Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento. Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.</b>				
<i>Fonte: base de dados dos Indicadores do Desenvolvimento Mundial, Abril de 2004</i>				

## **ANEXO 3: A AJUDA A MOÇAMBIQUE**

### **Índice**

Anexo 3A: Inventário de Moçambique – AOG e Programas Relacionados

Anexo 3B: Os fluxos do AOGP

Anexo 3C: O Desenho do AOGP em Moçambique

Anexo 3D: Informação Adicional sobre os Doadores

Anexo 3E: Assistência Técnica Recebida pelo Ministério do Plano e Finanças  
1995–2004





### Anexo 3A: Inventário de Moçambique – AOG e Programas Relacionados

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>1. Programas Incluídos</b></p>	<p>Todo o apoio orçamental não vinculado ao AOG. (Ver Anexo 3B para os montantes prometidos pelo doador.)</p>	<p>Todos os apoios orçamentais vinculados ao sectores.</p>	<p>Assistência Técnica que (a) está explicitamente ligada ao Apoio Orçamental (AO) ou (b) afecta a Gestão Financeira Pública (GFP)</p>	<p>Outro apoio orçamental não vinculado / apoio à Balança de Pagamentos (BdP)</p>
<p><b>2. Intenção dos Programas</b>  <i>Quais foram ou são os objectivos declarados dos programas (ex. ajustamento estrutural, redução da pobreza, apoio sectorial)?                      Quais foram ou são as áreas particulares em foco?? (ex. função pública, reformas económicas, etc.)</i></p>	<p>Em 1998 a Suécia, a Suíça, a Noruega e a Dinamarca desenharam uma proposta de coordenação de 'apoio macro-financeiro'. Em 1999 o DFID juntou-se ao grupo na proposta da Assistência Programática Conjunta e na assinatura do primeiro acordo em 2000. Entre 2001 e 2005 muitos outros doadores bilaterais juntaram-se a este grupo incluindo: a Bélgica, o Canadá, a Dinamarca, a CE, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Irlanda, a Itália, Portugal e Espanha, juntamente com o Banco Mundial. O grupo de Observadores inclui a USAID, a JICA, o Banco Africano de Desenvolvimento (BAD), as NU e o FMI.</p> <p>No MdE de 2004, o GdM e os PAP comprometeram-se com o objectivo geral de contribuírem para a redução da pobreza através do apoio ao PARPA. Os objectivos intermédios eram apoiar a redução da pobreza através da:</p> <p>a) Criação de uma parceria baseada num diálogo aberto e franco.</p> <p>b) Provisão de financiamento ao sector público para a redução da pobreza, ligado ao desempenho.</p> <p>Como princípios subjacentes o GdM concordou com a paz, os processos políticos democráticos, a independência do sistema judicial, o respeito pelas leis, os direitos humanos, a boa governação e integridade na vida pública, incluindo a luta contra a corrupção, a consistência das despesas públicas com as prioridades do PARPA e políticas macro-económicas sólidas.</p>	<p>Os primeiros casos de uma harmonização formal dos doadores foram na saúde: um fundo comum para apoiar médicos hospitalares expatriados em 1996 e um fundo comum para medicamentos em 1997. Em 1999 A Irlanda e a Noruega juntaram-se à Suíça no apoio orçamental vinculado ao sector da saúde, estabelecendo o Fundo Comum Provincial (FCP); em 2002 o apoio era de cerca de USD 3.3m. Desde 2004 os fundos comuns do Ministério da Saúde estão sendo integrados totalmente no orçamento através do PROSAUDE (SWAp da saúde). O primeiro programa sectorial de apoio orçamental foi desenvolvido em 1998 para o Ministério da Agricultura; foram afectados cerca de \$200m para cinco anos à agricultura, depositados numa conta no Banco de Moçambique e desembolsados ao Ministério. Este acordo foi formalizado no primeiro Memorando de Entendimento (MdE) de 1999 e renovado em 2001 e 2005. O Segundo MdE foi determinante na definição de princípios para outras abordagens de âmbito sectorial nos sectores da saúde e educação (FASE).</p>	<p>Os membros do Programa Conjunto de Doadores dão apoio institucional nas áreas de: gestão macro-económica (em coordenação com o FMI); implementação dos programas prioritários designados no PARPA; instrumentos de planeamento e orçamentação; monitoria e avaliação do PARPA; e gestão financeira pública.</p> <p>Tem havido maior concentração de assistência técnica nos ministérios sectoriais do que no desenvolvimento da capacidade de planeamento e financeira.</p>	<p>Moçambique recebeu apoios substanciais para BdP antes e depois do início das reformas estruturais. Assim que a economia era liberalizada, os doadores substituíram o apoio específico às importações pelo alívio da dívida e apoio à balança de pagamentos de forma a cobrir o déficit geral nos pagamentos externos.</p> <p>Com a passagem para uma taxa cambial determinada pelo mercado, o apoio à BdP tornou-se, por seu lado, inapropriado uma vez que a taxa de câmbio passaria agora a operar como o último mecanismo de balanço.</p> <p>No entanto, o Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) do FMI tem um papel importante no sistema global do apoio orçamental. É suposto que o PRGF seja diferente do seu predecessor ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility), uma vez que a redução da pobreza torne-se o foco central da macro-política, em vez de um sub-produto resultante de um ambiente macro estável e encorajador.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>3. Alinhamento com as Estratégias Nacionais</b>  <i>O programa está/esteve alinhado com uma estratégia nacional particular (ex. com o PARPA)? Favor dar detalhes.</i></p>	<p>O AOG está alinhado com o PARPA (ver acima). O PARPA está na base de todos os documentos de planificação, mas a colaboração doador-GdM baseia-se agora num conjunto mais específico de metas comuns, definidos no Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD). O progresso é medido anualmente de acordo com o QAD e constitui a base para os compromissos dos PAP.</p> <p>O Plano Económico e Social (PES) e o orçamento do estado são feitos anualmente pelo MPF e contam com as contribuições e actualizações de outros ministérios. Em princípio, este processo depende de um diálogo informado entre o MPF e os outros ministérios. Na prática, e segundo o que nos foi dito em entrevistas com doadores e representantes do governo, ambos os lados têm falta de experiência mútua e conhecimentos que lhes permitiriam negociar, e as prioridades dos ministérios sectoriais acabam normalmente por ser seguidas.</p> <p>O Banco Mundial passou de observador a membro de pleno direito em 2004 e em 2005 adoptou a matriz do QAD como forma de “activar” os seus PRSCs.</p>	<p>Alinhamento com o PARPA (ver acima)  O PARPA serve de base a todos os documentos de planificação, mas a colaboração doador-GdM agora baseia-se no QAD.</p> <p>O AO vinculado aos sectores da Saúde, Educação e Agricultura está em princípio alinhado com o PARPA e com os planos sectoriais.</p> <p>Em resultado do domínio dos ministérios sectoriais chave, as políticas nacionais, tem sido influenciadas pelo diálogo doadores-governo ao nível sectorial. O PARPA de 2001-2005 foi construído com base nas propostas dos ministérios e não com base em debates alargados a todo o governo.</p> <p>Os ministérios sectoriais continuam a ser um importante foco para a ajuda sectorial, mas:</p> <p>(a) os fundos comuns para fins específicos estão a ser reunidos em fundos comuns para uso mais geral;  (b) a ajuda sectorial está, cada vez mais, a ser integrada no orçamento.</p>	<p>Assistência técnica para o AOG e AO está alinhada de um modo geral com as estratégias nacionais, uma vez que ajuda a fortalecer a capacidade do GdM na implementação do PARPA. A AT tende a continuar fragmentada e virada para projectos. Consequentemente, a apropriação dos programas de desenvolvimento da capacidade institucional é fraca.</p>	<p>As últimas formas de apoio à BdP foram desenhadas para apoiar as políticas de ajustamento estrutural do governo, as quais tinham como objectivo melhorar o crescimento económico e a eficiência, assim como a transparência na afectação de fundos e a prestação dos serviços públicos.</p> <p>As características principais do PRGF são: i) participação geral e maior ‘ownership’; ii) inclusão do PRGF na estratégia geral de crescimento e redução da pobreza; iii) orçamentos que são mais em prol dos pobres e do crescimento, assegurando uma flexibilidade adequada nas metas fiscais; v) condicionalidade estrutural mais selectiva; vi) ênfase em medidas para melhorar a gestão/transparência dos recursos públicos; e vii) análise do impacto social dos principais ajustamentos e reformas estruturais.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>4. Procedimentos para Desembolsos</b>                      (a) Há/houve alguma forma de vinculação de fundos?                      Favor dar detalhes.                      (b) Tranches?                      (fixas/variáveis etc.?)                      (c) Alguns arranjos para alinhar o desembolso com o AF do recipiente?                      (d) Canal para a transferência de fundos? (ex. directamente para o banco central, para o Tesouro, via conta especial, etc)</p>	<p>De um modo geral não existe nenhuma vinculação especial feita pela PAP no MdE, no entanto há doadores que especificam o apoio da AT para determinada GFP, M&amp;E, áreas de reforma macro, etc.                      Os PAP fazem compromissos preliminares em Agosto. O calendário de desembolsos é acordado entre o GdM e os PAP antes do início do ano fiscal na reunião do Grupo de Trabalho do Orçamento que tem lugar em Dezembro. O GdM e os PAP estão empenhados em estabelecer, de comum acordo, um calendário de desembolsos, de forma a ajudar o GdM a implementar os compromissos do PES/QAD.                      As principais características dos procedimentos de desembolso e contabilidade do AOG são:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Libertação do montante em divisas para uma conta comum no Banco Central;</li> <li>• Transferência no prazo de 2 dias para uma Conta Transitória do equivalente em Meticais de pertença do MPF;</li> <li>• Transferências dos fundos da Conta Transitória para o Tesouro Central, dado que é necessário que os recursos sejam libertados dentro do orçamento anual do GdM.</li> <li>• Compromisso dos PAP em (i) Usar os processos e documentos do GdM; (ii) seguir o ciclo do GdM para planificar, implementar, monitorizar, informar e financiar; (iii) aumentar a previsibilidade dos fundos de ajuda, incluindo o estabelecimento de acordos pluri- anuais, e a não interrupção dos desembolsos anuais, a menos que os princípios fundamentais sejam violados, etc. Mas alguns doadores acham as obrigações do MdE e os indicadores do QAD demasiado rígidos, e alguns simplesmente fazem desembolsos tardios devido a constrangimentos burocráticos.</li> </ul>	<p>Os fundos do PROAGRI estão vinculados à agricultura, são pagos através de uma conta no Banco de Moçambique e desembolsados para o MinAg através do tesouro.</p> <p>Os fundos do FCP do sector da Saúde são afectados às províncias pelo Ministério da Saúde (MISAU). A programação dos fundos é realizada pelas autoridades provinciais da saúde num exercício de planificação integrada (para todos os fundos e parceiros). Este procedimento tem sido considerado como estando fora do orçamento. No entanto, os fundos canalizados através das direcções provinciais das finanças seguem as regras, na maioria dos casos, do Orçamento do Estado.</p> <p>Os fundos comuns da saúde estão sendo integrados no orçamento. Em Novembro de 2003, o MISAU e os doadores assinaram um MdE estabelecendo um fundo PROSAUDE dentro do plano e do tesouro, a iniciar em 2004.</p> <p>O fundo comum do sector da educação (FASE) continua a ser gerido separadamente e fora do tesouro.</p>	<p>A AT está baseada em projectos e os fundos são desembolsados através de contas bancárias separadas.</p> <p>Um fundo conjunto para o SISTAFE (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado) com uma conta bancária única foi criado para a implementação deste programa de reforma.</p>	<p>Os contra valores desembolsados no âmbito dos procedimentos da BdP estavam ligados a sectores específicos do orçamento. No início da década de 1990 o apoio à BdP era desembolsado através dos bancos comerciais. Em 1994 a Cooperação Suiça para o Desenvolvimento simplificou o sistema de desembolsos para a sua ajuda não vinculada à BdP. A Dinamarca, a Noruega e a Suécia seguiram o exemplo e deram os primeiros passos para a criação do Mercado Inter-bancário de Moeda Externa.</p> <p>Em Moçambique houve imensos problemas com atrasos e imprevistos no desembolso dos fundos para a BdP.</p> <p>De uma maneira geral os doadores não faziam acordos pluri- anuais para a BdP.</p> <p>O PRGF do FMI continua a ser visto como um apoio à BdP, em vez de AOG, uma vez que o apoio é dado ao Banco Central.</p>

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>5. Quadro de Condicionalidade e Indicadores de Desempenho</b> (a) Existe algum MdE subjacente ou outro acordo similar?</p>	<p>2000: 'Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro Financeiro ao Governo de Moçambique' 2004: MdE entre os parceiros do AOG e o GdM.</p>	<p>O MdE do PROAGRI foi assinado em 1999 e renovado em 2001 e 2005.  Foi assinado um MdE em 2004 para o apoio sectorial vinculado ao sector da saúde.</p>		<p>Os doadores assinaram acordos bilaterais para o apoio à BdP e contribuições ao fundo de alívio da dívida. Houve diferenças significativas nos acordos devido à falta de coordenação. A mudança para o AOG foi parcialmente motivada pela necessidade de padronização.  Acordo formal do PRGF entre o FMI e o Governo.</p>
<p>(b) Indicadores de desempenho incluindo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Número de indicadores</li> <li>➤ natureza (ex. indicadores de processo, indicadores de resultado)</li> <li>➤ São extraídos do PARPA ou de outros documentos de políticas nacionais?</li> <li>➤ Estão ligados aos indicadores de desempenho dos SWAPs, etc.?</li> <li>➤ São necessários relatórios especiais? Com que regularidade?</li> </ul>	<p>Os doadores comprometeram-se em harmonizar a ajuda ao desenvolvimento no PARPA. Os parceiros doadores (PAP), incluindo o Banco Mundial para o PRSC, aprovaram o QAD. Este expressa as metas principais sobre as quais o GdM aceita prestar contas.</p> <p>O QAD inclui indicadores de processo e de efeitos tirados do PARPA, de propostas ministeriais e respostas de doadores. A pedido do GdM, o número total de indicadores é limitado a 50.</p> <p>O QAD é uma matriz pluri-anual, que descreve anualmente os compromissos chave do GdM de forma a atingir os objectivos do PARPA. Estes são corrigidos após a Revisão Conjunta e aide-memoire anual. As metas e desempenho do QAD são reportados ao parlamento juntamente com o relatório anual do plano económico e social (PES).</p>	<p>Os indicadores sectoriais são extraídos do PARPA e do PES. Os indicadores sectoriais usados como critérios de avaliação têm sido integrados no QAD e serão incluído no processo da Revisão Conjunta.</p> <p>Os indicadores sectoriais são uma mistura de indicadores de processo, de recursos necessários e de resultados.</p> <p>O QAD destina-se a actuar como parte do sistema de monitoria dos programas sectoriais, ajudando a evitar condicionalidades contraditórias e a sobreposição de procedimentos. Cada sector do SWAp tem um processo anual de revisão do sector. Os sectores mantêm os seus próprios procedimentos de contabilidade e monitoria, embora estes estejam a ser cada vez mais padronizados.</p>		<p>No âmbito do arranjo PRGF a condicionalidade estrutural é semelhante à anterior do ESAF, continuando a reflectir as áreas de relevância macro-económica tais como: fortalecimento da administração fiscal; melhoramento da gestão da despesa pública; e fortalecimento e desenvolvimento do sector financeiro.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p>(c) <i>Tipos de condição, incluindo:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Dispositivos para a libertação de tranches ?</i></li> <li>➤ <i>Condições processuais adequadas (requisitos legais para os doadores e recipientes para dar e receber dinheiro)</i></li> <li>➤ <i>É uma condição o grau de satisfação do FMI?</i></li> <li>➤ <i>Outras condições de política e de desempenho (cf. Indicadores de desempenho)</i></li> <li>➤ <i>Condições políticas (ex. relacionados com democracia, direitos humanos, corrupção, despesas e actividades militares)</i></li> <li>➤ <i>Condicionalidade política geral (para além das condições legais, p. ex., como foi revelado pelas interrupções e problemas mencionados no Item 10)</i></li> </ul>	<p>Os PAP podem escolher entre dar uma única resposta baseada na análise conjunta do desempenho, ou uma resposta separada, sendo uma parte (porção fixa) baseada na análise conjunta do desempenho e a outra parte (porção variável) ligada a compromissos específicos e transparentes extraídos do QAD e acordados com o GdM..</p> <p>A EC, a Suíça e a Suécia utilizam sistemas de tranches de resposta separada, com uma tranche fixa comprometida, como no caso de outros doadores, e tranches variáveis pagas de acordo com os critérios específicos do QAD. A Suécia pretende deixar de usar este mecanismo.</p> <p>Os PAP com respostas separadas concordam em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entregar porções fixas como acima mencionado.</li> <li>• Tal como os outros doadores, fazem compromissos indicativos para o ano n+1 para a porção variável num máximo de quatro semanas após o fim da Revisão Conjunta anual e compromissos confirmados até 31 de Agosto. Os compromissos podem ser alterados com base em mais informação acerca do desempenho do GdM em relação a indicadores específicos no ano n-1 e/ou no desempenho em indicadores específicos no ano n até ao momento da revisão a meio termo.</li> </ul> <p>Uma vez confirmados, os compromissos não podem ser alterados e os fundos prometidos serão desembolsados, excepto quando os PAP acreditam que tenha havido uma violação de um dos princípios fundamentais ou em consequência de uma decisão parlamentar ou então quando uma das condições específicas para um PAP individual tem aplicação. O AOGP é fornecido com base na premissa de que Moçambique continue em sintonia com o PRGF do FMI (ver última coluna).</p>			<p>O FMI e o seu PRGF desempenham um papel chave na aprovação das metas para o quadro fiscal de Moçambique. O FMI faz consultas antes da formulação do orçamento sobre os aspectos macro-económicos que determinam os limites das despesas que são as metas de despesa dos programas gerais da pobreza, definidas como percentagem do PIB e também as metas para as despesas militares, o défice global, e o crédito líquido para as dívidas do governo. O factor determinante chave na definição dos limites das despesas é o défice orçamental, sendo este o pilar do acordo com o PRGF. O PRGF também está ligado ao Cenário de Despesa de Médio Prazo (CDMP) e ao PARPA, impondo uma limitação prática de recursos ao PARPA que o obriga à sua implementação respeitando os recursos disponíveis. Continua a haver critérios estruturais de desempenho ligados ao PRGF, como por exemplo a aprovação pelo Conselho de Ministros da nova tabela de incentivos fiscais; a aprovação pelo Conselho de Ministros das novas taxas para os impostos sobre o rendimento das empresas e privados.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>6. Ligações com a AT e o desenvolvimento da capacidade institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ <i>Será a capacitação um objectivo específico deste programa?</i></li> <li>➤ <i>Há alguma condição associada a esta AT/capacitação? Favor dar detalhes</i></li> <li>➤ <i>Os doadores do AOG estão a dar, paralelamente a esta operação, algum apoio relevante para AT/capacitação? Favor dar detalhes.</i></li> <li>➤ <i>Os outros doadores estão a dar, paralelamente a esta operação algum apoio relevante de AT/capacitação? Favor dar detalhes.</i></li> </ul>	<p>O GdM tem problemas graves de capacidade tanto a nível do sistema de GFP como nos recursos humanos.</p> <p>O processo da Revisão Conjunta, às vezes, sobrecarrega a capacidade do GdM para participar no diálogo, fazer reformas e executar orçamento nacional cada vez maior. Ao acrescentar outra modalidade de ajuda, pode-se dizer que o AOGP aumentou o fardo na capacidade do governo. No entanto, isto é contrabalançado pelo efeito do processo da RC ao colocar o AOGP, o apoio sectorial e até mesmo a ajuda a projectos alinhados em sistemas comuns.</p> <p>O desenvolvimento da capacidade institucional no ministério chave do AOGP, o MPF, tem sido fragmentada, entre projectos de doadores, embora existam agora discussões para a sua junção num fundo comum.</p> <p>O desenvolvimento de capacidades tem tido mais sucesso através do modo 'aprender fazendo'. O sistema do SISTAFE para a contabilidade e transferências de pagamentos tem sido introduzido nos ministérios, acompanhado de um programa de formação. O QAD requer avaliações de progresso a serem realizadas e partilhadas entre os ministérios. O MPF e os ministérios sectoriais estão a desenvolver um diálogo mais forte acerca das prioridades do orçamento. O Tribunal Administrativo está a fazer auditorias melhores e mais rápidas aos órgãos estatais e Contas do Estado.</p>	<p>O desenvolvimento da capacidade institucional tem sido um elemento chave de todo o apoio orçamental sectorial em Moçambique. A capacitação ao nível sectorial parece ter sido melhor coordenada e eficaz nos ministérios sectoriais do que no MPF, devido à AT associada ao AOGP.</p>	<p>Continua a haver pontos fracos na capacidade do governo em planear, gerir as finanças públicas e executar orçamentos. A colaboração doadores-governo pode ter melhorado a capacidade do GdM em desempenhar as funções centrais de GFP. A provisão do AOG e do quasi AO tem chamado a atenção dos doadores para estas deficiências.</p> <p>Vários doadores dão assistência técnica a alguns departamentos e unidades do MPF e ao Tribunal Administrativo.</p> <p>Foi desenvolvido um programa para a reforma dos sistemas de GFP e muitos dos doadores que financiam o AOG financiam também a AT nesta área.</p> <p>Em termos de desenvolvimento da capacidade institucional, o MPF tem beneficiado menos que outros ministérios sectoriais.</p> <p>Em 2000, foi criada uma Comissão Inter-Ministerial para a Reforma do Sector Público (RSP) e uma unidade para a RSP (UTRESP), mas parecem estar a progredir muito lentamente.</p>	<p>Os doadores e o GdM estão conscientes de que o MPF precisa urgentemente de capacitação, possivelmente na forma de AT conjunta.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>7. Procedimentos para o Diálogo</b>  <i>Qual é o contexto geral de diálogo (ex. reuniões do GC, etc.)? Existem procedimentos específicos de diálogo ligados a este programa?</i></p>	<p>Existem quatro grandes plataformas para o diálogo no AOG:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) Revisões anuais do desempenho do Ano Financeiro (AF) anterior em relação ao QAD.</li> <li>(ii) Revisão semestral focando o plano e o orçamento para o ano financeiro seguinte, e acordos com base no QAD do ano seguinte (antes da submissão do PES e do Orçamento do Estado ao Parlamento)</li> <li>(iii) Grupo de Trabalho Conjunto do Orçamento discute a execução orçamental e o calendário dos desembolsos.</li> <li>(iv) Grupos temáticos e de trabalho e o Grupo Coordenador do QAD encontram-se para reverem o desempenho.</li> <li>(iv) O Observatório da Pobreza do GdM, doadores e representantes da sociedade civil reúne-se anualmente na mesma altura da Revisão Anual. A revisão anual centra-se na avaliação do desempenho, que serve de base aos compromissos. A revisão semestral centra-se no diálogo sobre o plano e o orçamento futuros e no acordo sobre o QAD.</li> </ul>	<p>As revisões sectoriais tem, historicamente, seguido um calendário diferente do AOG, mas estão agora a ser trazidos para o mesmo ciclo, em parte devido à participação dos ministérios sectoriais no processo da Revisão Conjunta. Em 2005, o Ministério da Educação (MINED) fez a sua revisão em Abril, seguindo o quadro assim como o calendário da Revisão Conjunta e do orçamento.</p>	<p>O diálogo sobre a AT, o AOG e o AO é geralmente realizado sempre que necessário.</p>	<p>O diálogo sobre o apoio à BdP teve lugar no contexto das reuniões do Grupo Consultivo (GC). No entanto, muitas das reuniões do GC aconteceram fora de Moçambique e, consequentemente tiveram uma participação limitada de Moçambicanos.</p> <p>As discussões do PRGF do FMI não fazem parte do diálogo sobre o AOGP, mas a coordenação tem aumentado.</p>



Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>8. Harmonização e Alinhamento dos Doadores</b>  <i>Contexto geral das actividades da H&amp;A (ex. existe algum CDF piloto? O SPA está activo?)  A H&amp;A é aplicada nas operações do AO (ex. calendários comuns, missões conjuntas, indicadores comuns, junção de fundos do AO, cooperação entre parceiros ou parceria silenciosa)?  Diagnóstico e revisões de desempenho em conjunto (estes incorporam os doadores fora do AO, ex. como parte do SWAp, PER, etc.)?</i></p>	<p>Avaliações independentes mostram que os PAP estão cada vez mais a realizar missões conjuntas, a fazer análises conjuntas, a usar os mesmos procedimentos e a reduzir o número de visitas e actividades sobrepostas.</p> <p>Um grupo 'Troika' mais um, composto pela presidência anterior, actual e futura dos PAP, mais a CE e o BM ,reúne-se quinzenalmente e tem um mandato para agir em nome dos HOC.</p> <p>Um grupo de coordenação do QAD reúne-se mensalmente para analisar as políticas e o desempenho do GdM e para preparar o diálogo com o governo. Este grupo inclui o grupo da Troika e os presidentes dos grupos de trabalhos sectoriais e dos grupos de reformas transversais.</p> <p>Um grupo de trabalho de economistas do PAP reúne-se quinzenalmente para analisar o desempenho e a implementação para os HOC.</p> <p>Os processos de monitoria e diálogo são conjuntos e seguem um processo de revisão anual alinhado com o ciclo de planificação, orçamento e monitoria do GdM.</p> <p>Os processos de monitoria e diálogo centram-se nos documentos submetidos pelo GdM ao Parlamento. Todas as avaliações formais de desempenho são normalmente realizadas em conjunto pelo GdM e os PAP e não bilateralmente, excepto quando a legislação do PAP exige que seja um auditor nacional ou institucional a realizar a sua própria avaliação. .</p>	<p>Os primeiros casos de harmonização formal de doadores foram no sector da saúde e tomaram a forma de fundos comuns.</p> <p>Em 1999 a Irlanda e a Noruega juntaram-se à Suíça no apoio orçamental vinculado ao sector de saúde, estabelecendo o Fundo Comum Provincial (FCP). Desde então muitos outros doadores juntaram-se a este esquema.</p> <p>O grupos de trabalho do AOG sectorial e transversal reúnem-se semanalmente, ou como for acordado pelo grupo.</p> <p>O PNUD esteve no centro da coordenação da ajuda uma vez que chefia o Grupo de Parceiros do Desenvolvimento (GPD). No âmbito do GDP realiza-se uma reunião mensal dos Chefes das Missões presidida pelo PNUD ou pelo BM e há uma série de grupos de trabalho específicos reflectindo os interesses dos doadores. Mas isto tem sido efectivamente assumido pelo processo do AOGP.</p> <p>Não sendo membros do Grupo de 17 doadores, o Japão, os EUA, as NU e o BAD são Observadores. Eles coordenam aspectos da sua ajuda e participam em alguns dos grupos de trabalho sem no entanto financiarem o AOG.</p>	<p>Existe um fundo conjunto para o SISTAFE que tem uma componente de desenvolvimento da capacidade institucional. Os doadores fazem conjuntamente a revisão do progresso nesta área.</p> <p>Todas as áreas incluídas no AOGP, p. ex. impostos, alfândegas, sector bancário, etc. seriam revistos em conjunto na medida em que fazem parte do mecanismo de monitoria e avaliação do AOGP.</p> <p>Uma vez que o desenvolvimento da capacidade institucional está a ser feito através de projectos, este deveria ser avaliado e revisto individualmente.</p>	<p>A AT para a BdP foi fornecida através de projectos, de uma forma descoordenada e ad hoc.</p> <p>As missões não eram coordenadas e o primeiro exemplo de uma análise conjunta da BdP foi provavelmente a Aide Memoire da "Revisão Conjunta do Apoio à Balança de Pagamentos" em 1998.</p>

Tipos →	Apoio Orçamental Geral	AO Vinculado	AT para AOG ou GFP	Apoio à BdP
<p><b>9. Experiências na Implementação</b></p> <p><i>Se concluída, como é que ficou classificada? Houve algum problema particular, ou interrupções? Favor dar detalhes.</i></p> <p><i>Existem algumas revisões específicas ou avaliações disponíveis? Favor dar detalhes.</i></p>	<p>O movimento para integrar o PRSC e a matriz do QAD/AOG é um grande passo em frente dado pelo GdM e pelos doadores do AOG. Moçambique é hoje considerado o pioneiro na utilização dos princípios das boas práticas, existentes e a serem adoptados pela OCDE/DAC para a coordenação e harmonização dos doadores. Revisões feitas pelo <i>Strategic Partnership with Africa</i> (SPA) (2004 and 2005; Killick et al 2005)</p> <p>O GdM ficou satisfeito com a redução do número de reuniões bilaterais e das exigências específicas de relatórios para os doadores, com a maior concentração do diálogo e o maior nível de transparência nos financiamentos externos.</p> <p>O acordo de 2000 enfrentou problemas relacionados com a falta de previsibilidade do programa do AOG que é fulcral para as finanças do governo, dado que financia 25% das despesas correntes.</p>			



## Anexo 3B: Fluxos do AOGP

### Comentários sobre os dados

Os dados que foram usados para o estudo do AOG provêm de quatro fontes primárias:

- (1) *Website* da OECD/DAC de *International Development Statistics Online* (disponível em <http://www.oecd.org/dac>): tabela *Destination of Official Development Assistance and Official Aid - Disbursements (Tabela 2a)*. Os dados da OECD/DAC estão em anos calendários e em termos nominais. Os dados da OECD/DAC sobre o total da AOD cobrem os novos empréstimos mais os donativos desembolsados (OECD DAC (2005–2006).
- (2) Ministério do Plano e Finanças.
- (3) *Website* do FMI: [www.imf.org](http://www.imf.org).
- (4) *Website* do Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- (5) Secretariado do PAP: [www.pap.org.mz](http://www.pap.org.mz)
- (6) Questionário de 2005 enviado aos parceiros internacionais: Questionário aos Doadores, Avaliação do Apoio Orçamental Geral.

A tabela com o Sumário Standard que se segue dá uma visão geral dos fluxos do AOGP e de outro tipo de ajuda, entre 1994 e 2004, usando dados comparáveis internacionalmente (OECD/DAC, FMI, GdM (MPF)). As linhas A, B, J e K foram retiradas da base de dados da OECD/DAC. A linha C baseia-se em informações do secretariado do PAP e a linha D no *website* do FMI e do *website* da OECD/DAC. A linha E foi resumida a partir de dados extraídos do questionário aos doadores de 2005. Estes dados devem ser tratados com cautela, visto que não estão completos. As linhas F e G baseiam-se em dados do MPF. Todos os outros cálculos desta tabela são dos próprios autores.

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

**Tabela 3B.1 Sumário dos Fluxos do AOGP**

(em milhões de USD a não ser qdo indicado)		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Source
(A)	<b>AOD total (real) [1]</b>	1,255.44	1,275.30	956.66	959.38	1,106.58	1,646.84	1,096.33	992.47	2,330.26	1,092.22	1,289.13	OECD DAC
(B)	<b>AOD total excl. ajuda emergência e alimentar (real) [1]</b>	1,229.11	1,178.28	894.78	893.98	1,049.29	1,598.27	956.95	870.91	2,272.42	1,041.01	1,217.22	OECD DAC
(C)	<b>Desembolsos totais do AOG em parceria [2]</b>	0	0	0	0	0	0	29.50	88.17	100.70	153.70	239.41	PAP como citado no Anexo 3C (Inventário)
	<i>Doadores fornecendo AOGP</i>							Noruega, Países Baixos, RU	Dinamarca, CE, Irlanda, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia, Suíça	Dinamarca, CE, Irlanda, França, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia, Suíça	Dinamarca, CE, França, Irlanda, Noruega, Países Baixos, Suíça, RU	Alemanha, Bélgica, BM, Dinamarca, CE, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, RU, Suécia, Suíça	
(D)	<b>[Programas ESAF] seguidos do PRGF(desembolsos) [3]</b>	[21]	[0]	[18]	[35]	[25]	21.00	45.20	8.40	8.40	8.40	2.40	FMI (vários) citado no Anexo 3A (Inventário)
	<b>Total de outra ajuda programática não vinculada (desembolsos) [4]</b>	-	-	95.63	168.96	128.49	197.85	24.40	50.42	110.88	94.23	16.35	Anexo 3A (Inventário)
	<i>Doadores fornecendo ajuda programática não vinculada</i>			Canadá, CE, Itália, Japão, Suécia	BM, CE, Dinamarca, Suécia	CE, Dinamarca, Japão, RU	BM, Finlândia, RU, Suécia	CE, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia	CE, Dinamarca, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia, Suíça	CE, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia, Suíça	BM, CE, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Noruega, Países Baixos, RU, Suécia, Suíça	Alemanha, Bélgica, BM, CE, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Japão, Noruega, Países Baixos, Portugal, RU, Suécia, Suíça	
(F)	<b>Fundos do HIPC</b>	0	0	0	0	0	373.00	501.18	1077.63	523.00	347.96	484.00	MPF
(G)	<b>Despesas do Governo central [5]</b>	154.34	113.59	103.90	112.17	757.89	919.08	1,080.39	1,145.55	1,182.81	1,216.07	1,468.77	MPF
(G)	<b>AOD como % do RIB</b>	60.46%	49.89%	33.22%	29.46%	28.40%	21.31%	25.39%	29.79%	64.63%	25.17%	23.62%	OECD DAC
(H)	<b>AOGP como % da AOD total (%)</b>							2.69%	8.88%	4.32%	14.07%	18.57%	
(I)	<b>AOGP como % da despesa do governo central (%)</b>							2.73%	7.70%	8.51%	12.64%	16.30%	

**Notas**

[1] Dados do OECD DAC em anos calendário. Todos os outros dados em anos financeiros (1994 = AF1994/95)

[2] De acordo com o Anexo 3A (inventário), o AOGP começou em 2000

[3] Isto inclui financiamento desembolsado sob o ESAF (1999-2001)

[5] Estes dados devem ser tratados com cautela visto que não estão completos.

[4] Estes dados incluem empréstimos líquidos. De 1999 a 2003 estes números correspondem ao orçamento executado. Para 2004, os números correspondem ao orçamento programado.

**Itens do Memorando**

(J)	<b>Ajuda de emergência</b>	sem dados	22.1	13.95	12.54	8.29	10.56	100.04	78.72	13.95	6.19	17.08	OECD DAC
(K)	<b>Ajuda alimentar para o desenvolvimento</b>	26.3	74.9	47.9	52.9	49.0	38.0	39.3	42.8	43.9	45.02	54.8	OECD DAC
(L)	<b>Despesas governamentais (bilhões de Neticais)</b>	913.4	1,009.8	1,157.4	1,278.2	9,372.0	11,662.6	16,950.7	23,718.7	27,991.9	28,921.0	33,166.7	MPF
(M)	<b>USD/MTs (os câmbios correspondem à média dos períodos)</b>	5,918.0	8,890.0	11,140.0	11,395.0	12,366.0	12,691.0	15,699	20,707	23,666	23,728	22,581	MPF

Tabela 3B.2: AOG e Compromissos Relativos por Doador 1996–2005 (USD milhões)

DOADOR/PROGRAMA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Bélgica</b>										
AOG									3.65	2.30
AT (fundo comum do SISTAFE)									0.90	0.90
<b>Canadá</b>										
BdP	0.15									
AOG										2.00
FASE								9.00	4.20	8.80
PROAGRI									3.00	4.20
PROSAUDE									2.50	5.00
Apoio para Materiais Educacionais									4.50	14.00
Fundo Comum do CNCS									1.00	2.10
<b>Dinamarca</b>										
BdP		6.23	8.96			30.00				
AOG						8.50	9.60	8.80	10.00	10.00
<b>CE</b>										
Apoio às importações	10.20	10.10	67.80	10.58	13.50	5.34	13.38	23.53	6.35	9.78
AOG						23.00	3.00			
AOG - PARPA II							35.00	76.70	70.44	56.66
Fixo							35.00	39.80	36.66	38.87
Variável							0.00	8.31	10.99	17.96
Agricultura (PROAGRI)								5.46	6.80	10.87
SWAp das estradas									5.00	
Saúde (PROSAUDE)									2.50	
Fundo Comum da Saúde para Medicamentos									7.50	
Fundo Comum Provincial da Saúde									3.00	
Educação (FASE)									12.50	
AT (fundo comum do SISTAFE)									3.10	3.20
<b>Finlândia</b>										
BdP				4.68						
AOG								3.20	4.60	4.60
<b>França</b>										
AOS						0.88		3.68	0.70	
AOG							1.30	3.20	3.75	3.60
HIPC I e II			16.80	23.90	1.30	1.80	436.80	0.50		
<b>Alemanha</b>										
Educação (FASE)							5.80	2.35		
AOG									4.20	4.20
<b>FMI</b>										
ESAF (1990-1995)										
ESAF (1996-1999)	36.70	36.70	36.70							
ESAF (1999-2001) \$78.50 milhões USD para 3 anos				26.50						
PRGF (2000-2003) 122.91 inclui os compromissos de 1999					30.72	30.72	30.72	30.72		
PRGF (2004-6) (arranjo de 16.6 milhões para 3 anos)									5.33	5.33
<b>Irlanda</b>										
AOS		0.58	1.38	3.45	5.98	9.20	19.55	20.70	23.00	
AOG						3.44	5.10	5.70	7.00	9.00
<b>Itália</b>										
BdP							13.00	0.10		
HIPC II							600.00			
Apoio às importações	23.00									
AOG (2004-6)									3.80	3.80
Apoio macro-económico ao GdM - monitoria dos doadores										0.10
Agricultura (PROAGRI)								1.15	2.00	
Saúde (PROSAUDE)										
<b>Japão</b>										
BdP	15.00		15.00		15.00		5.00		10.00	

*Apoio Orçamental Geral em Moçambique*

DOADOR/PROGRAMA	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Países Baixos</b>										
BOP						10.38	15.9			
Agricultura (PROAGRI)							3.08	1.73	2.07	
Educação (FASE)									1.15	3.65
Meio Ambiente (MICOA)							0.29		0.39	1.15
Saúde (PROSAUDE)								2.53		3.91
Água e Saneamento							1.27	1.38	3.8	
AO para o SISTAFE							2.65			
AO para reconstrução (cheias)						13.23		2.83	2.83	
AOG					6.4	17.6	13.69	20.7	11.5	16.1
<b>Noruega</b>										
BdP						7.12	7.52			
AOG					10.12	10.7	8.97	10.35	10.24	10.35
<b>Portugal</b>										
AOG									2.16	1.73
<b>Espanha</b>										
AOG										3.5
<b>Suécia</b>										
BdP	10.88	15.93		6.05	10.9					
Ministério da Administração Estatal					1.95	0.18	1.58			
Tribunal Administrativo (MPF)					1.46	2.06	1.28			
Gabinete de Políticas (MPF)						1.21	1.6			
MPF- geral					0.44		0.83			
Instituto Nacional de Estatística					1.86	0.44	1.79			
Inspeção Geral de Finanças-MPF										
AOS										
Agricultura (PROAGRI)										
Educação (FASE)										
Apoio Orçamental provincial (Niassa)					0.49	0.49	0.79			
AOG						9.38	9.4	9.4	First tranche \$9.3 and second tranche \$4.5	First tranche \$9.3 and second tranche \$4.0
<b>Suíça</b>										
Apoio à Gestão Económica						4.7		1.6	1.5	1.5
AT para reforma do AOG para reforma tributária	0.75	0.8	1.3			0.35	1.4	0.58		0.6
PRU- MPF										
Saúde (PROSAUDE)								3.99	5.16	5.16
AOG						4.85	4.5	5.3	3.7	3.7
AOG 2ª tranche									3.7	3.7
Ajuda de emergência - AO não vinculado						2.81				
BdP/AO	4.85	4.85	4.85	4.85						
<b>Reino Unido</b>										
BdP			0.03	0.04						
AT										
Fortalecimento do Plano e Orçamento (TC)					0.08					
Reforma Alfandegária					0.02					
Apoio orçamental									0.01	0.01
Apoio ao SISTAFE								0.05	0.15	0.1
RSP					0.01	0.01				
AOS									0.6	
Agricultura (PROAGRI)	0.45	0.45	0.45	0.24	0.14	0.33	0.31	0.18	0.15	
AOG					15.2	14.38	14.6	15	27.4	50
<b>Banco Mundial</b>										
Capacitação do sector financeiro				2	1.4	0.3				
AOS								22.5		
Apoio ao sector da saúde - Projecto de Recuperação do Sector da Saúde (98.7milhões em 96)	98.7									
Programa Estratégico para o Sector da Educação (PESE) (para todo o programa)				71						
AOG										
Operação de reforma da gestão económica				150						
Terceira operação de recuperação económica		100								
Reforma da gestão económica (EPMSO)							63.5	70.7		
PRSC (AOG)									60	60

Fonte: Questionário aos Doadores sobre Avaliação do AOG, secretariado do PAP e entrevistas aos doadores.

## Anexo 3C: O Desenho do AOGP em Moçambique

### Introdução

1. O AOG em parceria em Moçambique é invulgarmente complexo. A sua forma actual deve muito às circunstâncias no qual foi criado e a uma série de ajustamentos posteriores em resposta a experiências formativas. Este Anexo explica o actual desenho do AOGP e como ele evoluiu.

2. A evolução da coordenação dos doadores e das formas do apoio programático em Moçambique deriva da colaboração do *'like-minded group'* (países Nórdicos, Canadá, Países Baixos e Suíça) na altura da guerra civil, da coordenação do seu apoio às importações e programas de ajuda alimentar, e da divisão de papéis de liderança sectorial entre a Suécia (educação) e Suíça (saúde). Um grupo mais alargado de doadores bilaterais apoiou o Programa de Ajustamento Estrutural do FMI na forma de apoio à balança de pagamentos a partir de 1990. Duas iniciativas do alívio da dívida do HIPC desde 1996/97 (o ponto de decisão foi alcançado em 1998, e a aprovação dada em 1999) e a discussão e depois eventual aprovação pelo Banco Mundial do PARPA em 2001, criaram as condições para o alinhamento dos doadores à volta de uma estratégia oficial para a redução da pobreza. Os doadores bilaterais começaram a formular planos para um programa comum de apoio orçamental geral em 1998. O FMI transferiu os seus empréstimos do ESAF para as condições do PRGF alinhadas com o PARPA a partir de 1999; mas foi só em 2004 que o Banco Mundial iniciou o *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) para apoiar o PARPA. Portanto, os doadores bilaterais estiveram na vanguarda do desenvolvimento de uma abordagem sistemática do AOG.

### A Origem do AOGP

3. O primeiro 'acto de criação' parece ter sido uma iniciativa liderada pelos doadores. Ele começou em 1998 com uma Revisão Conjunta do Apoio à Balança de Pagamentos pela 'Gang dos 4' (G4): Dinamarca, Noruega, Suécia e Suíça. O apoio à balança de pagamentos alcançou uma média de USD 50m nos finais da década de 1990 e o G4 estava cada vez mais empenhado em harmonizar e coordenar o seu apoio à BdP visto que isso iria melhorar a gestão fiscal e a transparência do apoio orçamental, assim como reduzir os custos de transacção tanto para o governo como para os doadores.

4. A Revisão Conjunta pelo G4 foi dirigida por um membro dos serviços de assessoria técnica da Danida com três consultores e apoiada por um grupo de referência das embaixadas do G4. A sua preocupação principal parece ter sido reduzir o fardo administrativo sobre o governo, criado pelos diferentes procedimentos dos doadores que ofereciam apoio orçamental sectorial ou geral. Ela avaliou o desempenho macro-económico de Moçambique, as receitas, as reformas de gestão financeira pública, o modelo de definição de taxa cambial, e as reformas do sector público. Ela propôs que os doadores deviam procurar padronizar os acordos para apoio à balança de pagamentos, adoptar uma estratégia com duas vertentes, uma para o apoio orçamental geral outra para o sectorial, definir condicionalidades conjuntas, realizar revisões anuais conjuntas e atribuir o financiamento numa base pluri-anual. Uma revisão de acompanhamento destas medidas foi realizada nove meses depois em 1999 com a participação do Reino Unido. Foram realizadas análises semelhantes sobre o desempenho e a preparação de Moçambique e os doadores em conjunto concluíram sugerindo que os doadores e o governo deviam

desenvolver e implementar um conceito de programa único para o apoio orçamental geral com um conjunto comum de condições....e procedimentos comuns para desembolsos, contabilidade, apresentação de relatórios e auditoria. Devem ser desenvolvidos esforços semelhantes nos



casos do apoio sectorial e do apoio às importações específicas para os sectores" (Aide Memoire 1999 p.5)

5. A questão de qual seria mais fungível, o apoio orçamental geral ou o sectorial, no contexto de uma contabilidade e sistemas de auditoria deficientes, era 'controversa' mas chegou-se á conclusão que os dois eram complementares. Isto, porém, continua sendo matéria de discussão. Contudo, deve-se notar que, embora o AOG fosse o foco principal da proposta, os doadores estavam procurando expressamente uma 'mistura óptima' das duas modalidades.

### **O Primeiro Acordo de Estratégia**

6. A coordenação do apoio orçamental geral foi aprovada em 1999 e formalizada em 2000 com um 'acordo de estratégia comum' no âmbito de um Programa Conjunto de Doadores para o Apoio Macro-Financeiro entre o Governo de Moçambique e os doadores bilaterais. O grupo original de seis doadores signatários rapidamente aumentou para nove – Bélgica, Dinamarca, a Comissão Europeia, Irlanda, os Países Baixos, Noruega, Suécia, Suíça e Reino Unido – e a França juntou-se em 2002.

7. Em relação à política de **condicionalidade**, o acordo obrigava o governo a dar prioridade à redução da pobreza de acordo com o PARPA, e considerou o estatuto '*on-track*' de Moçambique como base para o julgamento sobre a qualidade da gestão macro-económica. Contudo, os signatários reservaram-se o direito de acrescentar as suas próprias condições de política.

8. O acordo definiu mecanismos de **coordenação e diálogo entre governo e doadores** que continuam importantes, nomeadamente:

- (a) relatórios trimestrais sobre a execução financeira do Programa Conjunto dos Doadores e sobre a execução orçamental;
- (b) relatórios anuais de auditoria dos registos financeiros do Programa Conjunto dos Doadores, da execução orçamental do governo e do desempenho '*value for money*' do fundos gastos;
- (c) uma 'revisão conjunta dos doadores' anual do Programa em colaboração com o governo, na base da qual os doadores aprovam a tabela dos desembolsos.

### **A Crise de 2002**

9. O acordo de 2000 enfrentou dificuldades relacionadas com a (im)previsibilidade do programa de AOG que ocupava uma posição central nas finanças governamentais, financiando cerca de 18% das suas despesas correntes em 2001. Isto era em parte um problema de 'mecânica' do comportamento dos doadores: embora eles desembolsassem para uma conta comum, o seu calendário individual para o fazer era incerto. Mas isto era também uma questão de interpretação dos doadores das condições para o desembolso. Isto veio a lume quando, em resposta à crise bancária de 2001 e às respectivas violações de direitos humanos, em 2002 alguns doadores suspenderam temporariamente ou ameaçaram cancelar os seus desembolsos. Face ao efeito prejudicial da imprevisibilidade para a gestão macro-financeira, o governo (apoiado pelo FMI) solicitou que as condições para o desembolso fossem definidas de forma mais transparente.

### **O Memorando de Entendimento de 2004**

10. O segundo 'acto de criação' foi o novo Memorando de Entendimento (MdE) assinado em Março de 2004 pelo governo com 15 parceiros externos (parceiros do apoio programático –

PAP): os 10 anteriores, mais a Finlândia e o Banco Mundial<sup>4</sup> (que se juntaram em 2003), a Alemanha, a Itália e Portugal. Os parceiros externos com estatuto de observadores incluíam o Canadá e a Espanha (que se juntaram em 2004 e 2005), o Japão, os EUA, as Nações Unidas, o FMI e o Banco Africano de Desenvolvimento. Entre 2002 e 2004, uma grande parte do diálogo entre o governo e os PAP centrou-se na criação de uma perspectiva comum que pudesse ser oficializada num novo MdE. Após um seminário conjunto em Novembro de 2003, o esboço do MdE foi aprovado pelo Conselho Económico e pelo Conselho de Ministros do governo antes de ser assinado conjuntamente com os doadores.

11. A principal justificação lógica do novo acordo era

esclarecer ainda mais os papéis do governo e dos doadores, e introduzir uma abordagem baseada numa parceria mais eficaz para apoiar a estratégia de redução da pobreza do governo. (Harding and Gerster 2004: 8)

12. O MdE de 2004 era muito mais explícito do que o acordo anterior. Ele definia que o objectivo global comum era “contribuir para a redução da pobreza em todas as suas dimensões através do apoio à evolução, implementação e monitoria do PARPA”. Os objectivos intermédios eram:

- Criar uma parceria baseada num ‘diálogo franco e aberto’ sobre o PARPA e os instrumentos de orçamentação e planificação necessários à sua operacionalização;
- Fornecer “financiamento para a redução da pobreza, ligado de forma clara e transparente ao desempenho, de forma a melhorar a eficácia e o ‘ownership’ nacional do processo de desenvolvimento, reduzir os custos de transação, permitir a eficiência na afectação das despesas públicas e a previsibilidade dos fluxos de ajuda, aumentar a eficácia da administração pública, melhorar a monitoria e avaliação e fortalecer a prestação de contas interna.”

13. O MdE definiu os objectivos, princípios, procedimentos para os relatórios, monitoria e diálogo, resolução de disputas e processos de desembolso. Mas acima de tudo ele definiu:

- (a) O compromisso do governo com os ‘princípios subjacentes’ ou condições do acordo:
- Paz e processos políticos democráticos
  - Independência do judiciário e um estado de direito
  - Direitos humanos
  - Boa governação e probidade (incluindo anti-corrupção) na vida pública
  - Combater a pobreza de forma consistente com os objectivos do PARPA
  - Políticas macro-económicas sólidas, com referência ao estatuto ‘on-track’ do programa do FMI.

Esta foi a base para abordar as incertezas do governo sobre quando e porquê os desembolsos podiam ser suspensos. Um princípio fundamental é que, após os fundos estarem comprometidos, o desembolso deve seguir conforme o programado a não ser que tenha havido alguma violação dos princípios subjacentes. O compromisso dos fundos antes da preparação do orçamento do ano seguinte significa que eles podem ser considerados na elaboração dos planos de despesa do governo. É de esperar que os processos de diálogo e de disputa possam garantir que a suspensão do desembolso

---

<sup>4</sup> O Banco Mundial comprometeu-se a usar o processo de Revisão Conjunta como o principal mecanismo de avaliação e de prestação de contas para o seu PRSC (*Poverty Reduction Support Credit*). Mas até 2005 ele mantinha a sua própria matriz de avaliação.

não venha a correr no ano corrente, e não conduzam a uma decisão colectiva dos doadores para não desembolsar.

- (b) O uso do Quadro de Avaliação do Desempenho como instrumento comum para o diálogo, para avaliar o desempenho do governo no ano anterior e para os compromissos de apoio dos doadores para o ano seguinte. O QAD cristaliza as prioridades do governo contidas no PARPA em indicadores mensuráveis (ver o QAD de 2005 no Anexo 7).
- (c) O compromisso dos PAP de alinhamento com os sistemas governamentais, financiamento previsível, condições transparentes, harmonização e desenvolvimento da capacidade institucional.
- (d) Os mecanismos para fortalecer a prestação de contas interna: (i) o QAD é apresentado anualmente e anexado ao plano económico e social do governo que é submetido ao parlamento; (ii) os PAP são obrigados informar o governo sobre o seu desempenho em função dos seus compromissos, como base para a avaliação conjunta.

## **A Evolução dos Mecanismos de Diálogo**

### *Processo de revisão e calendário*

14. Para além destes acordos formativos, o governo e os parceiros também fazem uma revisão conjunta (formalizada no MdE) que permite a evolução contínua do diálogo. O processo de revisão está programado para coincidir com o ano fiscal do próprio governo (baseado no ano calendário):

- Abril/Maio: Revisão Anual do desempenho em relação ao ano financeiro anterior com base no plano económico e social do governo (PES), no quadro de avaliação do desempenho (QAD) e no orçamento estatal. A revisão produz uma Aide Memoire descrevendo o desempenho e as questões para o ano seguinte. A avaliação conjunta do desempenho serve de base para os compromissos dos doadores sobre o financiamento do ano seguinte. Os compromissos são indicados no prazo de quatro semanas após o término da revisão anual, para serem conhecidos a tempo para o processo orçamental, e confirmados até 31 de Agosto.
- Junho: reunião de acompanhamento.
- Agosto/Setembro: Revisão Semestral visando a definição dos indicadores e metas para o QAD do ano seguinte. Esta revisão discute também os planos para o próximo ano com base no PARPA, CFMP, informação principal sobre o PES e o orçamento e a matriz do QAD. O progresso do governo durante o ano é discutido com base no relatório de execução orçamental, no QAD e noutra informação disponível. Discute-se também os compromissos dos PAP para melhorar a eficácia da ajuda.
- Dezembro: reunião de acompanhamento.
- O Grupo de Trabalho Conjunto sobre o Orçamento reúne-se, em ligação com estas reuniões de revisão, para discutir a execução orçamental e o calendário dos desembolsos dos doadores.
- Foi criado um Observatório da Pobreza com representantes do governo, doadores e sociedade civil que se reúne anualmente na altura da Revisão Anual.

### *Fóruns para diálogo*

15. A coordenação dos doadores depende de uma estrutura organizacional e de encontros programados em parte para coincidir com o processo de revisão:

- Os Chefes da Cooperação (CdC) reúnem-se mensalmente para discutir o desempenho em função do QAD e os compromissos dos PAP (parceiros do apoio programático).
- O grupo alargado da 'Troika', composto pelos presidentes dos PAP (o anterior, o actual e o futuro) mais a CE e o Banco Mundial, reúne-se trimestralmente e tem mandato para actuar em nome dos CdC. Efectivamente, este é o grupo principal dos doadores e inclui os principais doadores. Ele encontra-se periodicamente com o governo numa Comissão Directiva Conjunta para discutir e chegar a acordo sobre questões estratégicas chave relacionadas com a implementação do MdE e a monitoria do QAD.
- O Grupo de Trabalho de Economistas reúne-se quinzenalmente para analisar o desempenho e a implementação para os CdC.
- Os grupos de trabalho sobre aspectos específicos de política (22 na altura da revisão Anual em Maio de 2005) estão activos durante todo o ano. Eles são criados em conjunto com o governo e abertos a todos os doadores, incluindo os que não são signatários do MdE. Cada um tem dois chefes, um do governo e outros dos doadores.
- Os grupos de trabalho estão agrupados em grupos temáticos que prestam contas aos encontros de revisão anual e semestral. Na altura da revisão anual de 2005, havia seis grupos temáticos sobre pobreza e crescimento, gestão financeira pública, governação, desenvolvimento do sector privado, prestação de serviços, implementação do MdE e eficácia da ajuda. Os grupos transversais sobre género, HIV/SIDA e meio ambiente reportam em separado.
- O Grupo de Coordenação do QAD reúne-se mensalmente para discutir o desempenho e preparar-se para o diálogo com o governo. Ele inclui o grupo da Troika, e os chefes dos grupos sectoriais e transversais.

#### Os Parceiros

16. Todos os grandes doadores e muitos dos bilaterais mais pequenos participam agora (mesmo se apenas como observadores) no principal agrupamento de doadores – o Grupo dos 17 (G17) – que se organizou para providenciar o apoio orçamental geral.

17. Embora seja perigoso fazer a caricatura de posições complexas, o G17 pode ser descrito como contendo quatro posturas gerais:

- (a) O RU, em particular, mas provavelmente também os Países Baixos e a CE mostram um compromisso mais claro a favor do avanço rápido para o AOG como sua estratégia principal. Apesar de terem programas sectoriais, este primeiro grupo está preocupado que o apoio aos orçamentos sectoriais possa impedir a unificação no orçamento nacional – “Só podemos melhorar o sistema orçamental fazendo uso dele”. O escritório nacional da Bélgica está provavelmente nesta categoria, mas enfrenta algumas reservas por parte da sua sede.
- (b) O Banco Mundial inicialmente desembolsava os seus créditos de apoio à redução da pobreza com base numa matriz de desempenho separada (também baseada no PARPA mas diferente do QAD em termos de medidas). A partir de 2005, ele irá alinhar totalmente com a matriz do QAD e os procedimentos do MdE, e passará daqui em diante a descrever isso como programa de apoio orçamental geral em vez de programa de apoio orçamental.
- (c) Os países Nórdicos, a Suíça, a Irlanda e a França defendem uma abordagem de *'building blocks'* na qual o apoio orçamental e o apoio sectorial caminham lado a lado em direcção a um futuro no qual ambos estão integrados num sistema nacional de gestão financeira. A preocupação deste segundo grupo é que um compromisso

demasiado rápido com o apoio orçamental irá esticar ao máximo a capacidade dos ministérios governamentais e apresentar problemas de risco fiduciário para os doadores.

- (d) Alguns membros do G17 – por exemplo, a Alemanha, Portugal, Itália, Canadá e Espanha – fizeram inicialmente pequenas contribuições, ganhando um lugar à mesa, podendo a partir daí a sua posição evoluir. Vários deles têm negociado com as suas sedes com vista a terem liberdade para participar no G17 como um caso piloto.

18. Fora do G17

- (a) Dois doadores importantes – os EUA e o Japão – colaboram com o grupo, coordenando aspectos da sua ajuda e participando em alguns grupos de trabalho sem contribuírem para o apoio orçamental. A USAID considerou a possibilidade de se juntar (USAID 2004) mas acabou rejeitando principalmente devido ao risco fiduciário e porque a participação no apoio orçamental não era considerada como a melhor forma de exercer influência em assuntos de interesse para os EUA – p. ex. competitividade empresarial, desenvolvimento do sector privado, descentralização e saúde (onde o Congresso exige que o financiamento se faça só através de projectos). O Governo Japonês, que oferece apoio às importações e ajuda alimentar assim como ajuda a projectos, está actualmente a analisar a sua posição. Entretanto, ele pretende trabalhar dentro dos mesmos parâmetros que o G17.
- (b) O PNUD está no centro de um outro instrumento de colaboração dos doadores – o Grupo de Parceiros do Desenvolvimento (GPD). No âmbito do GPD há uma reunião mensal dos Chefes das Missões, presidida pelo PNUD ou pelo Banco Mundial, e uma série de grupos de trabalho específicos reflectindo os interesses dos doadores. Contudo, estes grupos de trabalho têm estado agora praticamente integrados nas actividades do G17, e o PNUD pretende reconhecer isto dissolvendo os seus procedimentos separados.

*Tranches Divididas*

19. Uma outra diferença de desenho entre os parceiros doadores do G17 deve ser mencionada aqui. Com base na avaliação conjunta do desempenho (mas introduzindo o seu próprio julgamento separado se necessário), a maioria dos doadores toma uma decisão única sobre o seu compromisso. Contudo, a CE, a Suíça e a Suécia operam mecanismos de 'resposta dividida' com uma tranche fixa comprometida tal como os outros doadores, e tranches variáveis pagas segundo os critérios específicos do QAD. A Suécia vai deixar de usar este mecanismo.

20. Os doadores que têm insistido nos desembolsos por tranches têm tendência a favorecer os indicadores de resultados ou efeitos claros que não deixam espaço para interpretação caso as metas não sejam atingidas, argumentando que um enforque nos resultados dá liberdade ao governo para decidir como alcançá-los (Comissão Europeia 2005). O problema é que tais metas (centradas nos sectores sociais) não estão totalmente sob o controle do governo que irá, apesar de tudo, sofrer as consequências de uma dedução automática (Foster 2002:28). Pelo contrário, a maioria dos doadores favorecem os indicadores de política e de processo (das reformas realizadas) dado que estes se encontram totalmente debaixo do controle do governo (Gerster 2005:22).

**Tabela 3C.1: AOG/PRSC/PRGF: Recomendações, Condicionalidades e Marcos Estruturais, assim como Acções Prioritárias em Tempo Determinado**

**A. FMI – do ESAF ao PRGF**

<b>ESAF (1990-1995) USD 26.10 milhões</b>
<p>O programa para 1990–1995 focava o seguinte:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Redução dos <b>desequilíbrios macro-económicos</b>.</li> </ol> <p><b>Liberalização</b> da taxa de câmbios, preços e taxas de juros</p> <p><b>Políticas comerciais</b>.</p> <p>Reformas dos <b>sectores empresarial e financeiro</b>.</p>
<b>ESAF (1996-1999) USD 75.92 milhões</b>
<p><b>Estratégia a médio prazo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Objectivos gerais:</b> aumentar as economias internas brutas e melhorar a afectação de recursos com vista a criar condições para um crescimento económico e redução da pobreza de forma sustentada.</li> <li>2. <b>Objectivos macro-económicos:</b> (a) alcançar um crescimento real do PIB de 4% até 1998; (b) reduzir a inflação para 10% até 1998; (c) aumentar as reservas nacionais para o equivalente a 4 meses de importações até 1998.</li> <li>3. <b>Objectivos fiscais:</b> (a) reduzir o défice fiscal (antes dos donativos) para 16.5% do PIB até 1996 através de medidas de receitas e despesas; (b) aumentar a receita em 1.9% do PIB através da aceleração da reforma alfandegária e do aumento das taxas sobre os produtos derivados do petróleo com uma redução equivalente na despesa global.</li> </ol> <p><b>Reformas estruturais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Foco na <b>privatização</b>.</li> <li>2. Reformas no <b>sector financeiro</b>.</li> <li>3. <b>Promoção das exportações</b>.</li> <li>4. Fortalecimento da base de <b>receitas</b>.</li> <li>5. Reformas da <b>administração pública</b>, incluindo <b>descentralização</b> e reforma dos <b>serviços do estado</b>. Isto inclui promoção de uma maior <b>transparência e prestação de contas nas finanças públicas</b> e no <b>sistema de regulamentos</b> na área económica.</li> <li>6. Fortalecimento do <b>sector judicial</b>.</li> </ol> <p><b>Abordagem dos custos sociais</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Desenvolvimento do <b>sector agrícola</b> através de <b>incentivos de mercado</b>.</li> <li>2. Revisão das actuais <b>redes de segurança social</b>.</li> <li>3. Desenvolvimento de uma <b>Avaliação da Pobreza e Plano de Acção</b>.</li> <li>4. Expansão do <b>ensino primário e secundário</b>.</li> <li>5. Expansão dos <b>cuidados de saúde primários</b>.</li> </ol>
<b>PRGF (1999–2003) USD 87.0 milhões</b>
<p><b>Estratégia a médio prazo</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. <b>Objectivos Gerais:</b> (i) criar condições para um crescimento económico sustentável contribuindo para a redução da pobreza, reduzindo ao mesmo tempo a dependência nacional da ajuda externa; (ii) tirar o máximo proveito dos benefícios alcançados tanto na estabilização macro-económica como na liberalização económica para encorajar a expansão rápida do sector privado.</li> <li>2. <b>Objectivos macro-económicos:</b> crescimento real do PIB em 7%, inflação do final do ano em 6-8% e reservas internacionais líquidas equivalentes a 3 a 4 meses de importações previstas.</li> </ol>

**Políticas estruturais**

1. **Sector externo:** (i) racionalização das tarifas de importação; (ii) melhoria da eficiência da utilização dos donativos, redução do encargo do serviço da dívida.

2. **Política de preços:** assegurar a viabilidade das indústrias com preços regulados.

3. **Política fiscal:** (i) melhorar a eficiência da gestão financeira; e (ii) melhorar a mobilização de receitas e a reforma tributária.

4. **Governança e administração pública:** (i) melhorar a prestação de contas; (ii) reformar os serviços do estado; (iii) descentralizar a administração pública; e (iv) apoiar o processo eleitoral.

**Política monetária:** (i) desenvolvimento do mercado financeiro; (ii) base de informação do banco central; (iii) políticas sobre taxas de juro; e (iv) sistema de pagamentos

**Reformas do sector financeiro:** (i) melhorar o controle monetário e a saúde do sector financeiro.

**Desenvolvimento do sector privado:** (i) melhorar o ambiente de negócios.

**Empresas públicas:** (i) reestruturar o sector de empresas públicas.

**Política de energia:** (i) promover o desenvolvimento de recursos energéticos.

**Política agrícola:** (i) melhorar a afectação e monitoria dos recursos do sector; e (ii) aumentar os rendimentos e a segurança dos pobres.

**Política social:** (i) reabilitar o sistema de saúde nas áreas rurais; (ii) melhorar a qualidade do ensino primário e secundário; (iii) melhorar a definição de metas e a eficácia dos programas de redução da pobreza; e (iv) melhorar a segurança alimentar.

**Políticas ambientais:** (i) melhorar o ambiente regulador; e (ii) melhorar o sistema de água e saneamento.

**Transporte e telecomunicações:** (i) eliminar os engarrafamentos do transporte rodoviário; e (ii) aumentar a participação do sector privado.

**Estatísticas:** (i) melhorar a qualidade das estatísticas; e (ii) melhorar a disseminação das estatísticas.

**PRGF (2004–06) USD 16.6 milhões**

**Estratégia a médio prazo**

1. **Objectivos gerais:** consolidar a estabilidade macro-económica e abordar as restantes fraquezas estruturais para manter e alargar o crescimento, promover a criação de empregos, e reduzir ainda mais a pobreza.

2. **Objectivos macro-económicos:** crescimento real do PIB de 8%, inflação anual de 11% em 2004 e 7% em 2005.

**2003**

**Accões prioritárias**

1. Preparação dos termos de referência para a análise de diagnóstico dos principais bancos.

2. Produção de relatórios trimestrais sobre a execução orçamental em menos de 45 dias após o fim do período.

3. O GdM deve fornecer ao Fundo dados sobre as receitas governamentais mensais.

**Marcos estruturais**

1. Submissão ao parlamento das alterações à Lei sobre Instituições Financeiras.

2. Implementação do plano para uma Autoridade Tributária Central.

3. Submissão à assembleia nacional da Lei Orgânica para os Tribunais Fiscais.

**Medidas estruturais**

1.. Progresso no desenvolvimento do programa integrado de administração financeira.

2. Desenvolver um sistema informatizado para o registo de pessoal e para o pagamento de impostos sobre o rendimento das empresas.

3. Elaborar um calendário para a implementação de medidas sobre fornecimento de empréstimos a fundo perdido.

4. Aprovação pelo Conselho de Ministros do novo estatuto transformando a DNIA numa direcção geral.

5. Elaborar instruções para as instituições financeiras para medidas práticas para uma supervisão consolidada.

6. Elaborar instruções para as instituições financeiras detalhando as medidas práticas para uma supervisão consolidada.
7. Implementar a experiência piloto do SISTAFE no MdF e no MEC.

#### **2004**

##### **Critérios de desempenho estrutural**

1. Submeter à Assembleia Nacional o ante-projecto da lei fiscal.
2. Fortalecer o balancete do BM.
3. Manter em vigor o actual regime de supervisão do BIM até à aprovação dos relatórios financeiros.

##### **Marcos estruturais**

1. Submeter à assembleia o ante-projecto de lei criando uma Autoridade Tributária.
2. Concluir a revisão do quadro regulador para as actividades micro-financeiras.
3. Iniciar a implementação de um programa trianual para fortalecer os balancetes do BM.
4. Elaborar relatórios de execução orçamental com base na contabilidade produzida pelo e-SISTAFE usando o novo classificador orçamental.
5. Elaborar calendários para mudar gradualmente para o IFRS.
6. Elaborar os regulamentos para a lei contra a lavagem de dinheiro e criar uma unidade de investigação financeira.
7. Implementar o SISTAFE no MPF, incluindo nas direcções provinciais.

#### **2005**

##### **Critérios de desempenho estrutural**

1. Emitir títulos de créditos governamentais para fortalecer o balancete do BM.
2. Manter o actual regime de supervisão do BIM.

##### **Marcos estruturais**

1. Introduzir leilões de moeda estrangeira.
2. Elaborar calendários para a mudança gradual para o IFRS no sistema bancário comercial e seguir as normas internacionais sobre a classificação e fornecimento de empréstimos.
3. Aprovar os regulamentos internos e o estatuto do pessoal da DGI.
4. Preparar relatórios de execução orçamental com base na contabilidade produzida pelo e-SISTAFE, usando o novo classificador orçamental..
5. Estender o SISTAFE para o MEC e abolir o desembolso de fundos.
6. Compilar e disseminar os dados preliminares sobre o PIB 2004 segundo várias abordagens e disseminar os dados finais da contabilidade nacional.



## B. AOGP (Ajuda macro-financeira ao Apoio Orçamental Geral)

### Ajuda macro-financeira: 2001

#### Áreas principais para reforma e recomendações da JDR:

##### **Ambiente Macro-económico e Financeiro**

1. Estabilidade macro-económica: (i) criar condições para um crescimento económico forte de base mais alargada; (ii) controlar a taxa de inflação e estabilizar a taxa de câmbio; e (iii) definir uma estratégia apropriada de dívida após o HIPC.

##### **PARPA**

1. Melhorar a estratégia de crescimento e desenvolver um mecanismo de prevenção de contingências mais efectivo para reduzir a vulnerabilidade da economia a choques crónicos.
2. Melhorar o processo de consultas envolvendo extensivamente o sector privado, a sociedade civil em geral e a Assembleia Nacional.
3. O impacto do SIDA sobre as perspectivas de crescimento macro-económico e futuro, desenvolvimento dos recursos humanos e capacidade do sector público para prestar serviços.
4. Monitoria e avaliação: identificação clara e selecção dos indicadores económicos chave, que irão facilitar a avaliação da política e o impacto sobre a redução da pobreza.
5. Desenvolvimento da capacidade de monitoria. Criação dum mecanismo de monitoria e avaliação, tanto dentro do governo como através duma instituição académica especializada e independente ou qualquer outra.

##### **Reforma da Gestão Financeira**

1. Seguir as recomendações da Revisão da Despesa Pública (PER), Avaliação da Prestação de Contas Financeira Nacional (CFAA), Relatório da Observação de Padrões e Códigos (ROSC), e Revisão Conjunta dos Doadores (JDR)
2. Consolidar a Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (UTRAFE), AT ao MPF
3. Instrumentos legais: Lei sobre Finanças Públicas e legislação e regulamentação complementares.
4. Implementação da nova classificação orçamental.
5. Integração dos vários instrumentos de planificação e orçamentação: PARPA, Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP), Plano Económico e Social (PES) e Orçamento do Estado (OE).
6. Plano de acção abrangente e com prazos definidos que deve incluir: um plano para coordenar as actividades em diferentes direcções e entidades governamentais em termos de conteúdo, períodos de tempo e marcos; avaliação da capacidade para implementar os novos regulamentos; avaliação das necessidades de recursos financeiros e humanos.
7. Integração dos recursos 'off budget' dentro do orçamento, incluindo alguns fundos do governo e dos doadores. Esta questão pode ser objecto dum estudo temático.

##### **Mobilização de Receitas**

1. Rever o sistema tributário e fortalecer a administração fiscal, dando particular atenção às questões de equidade, transparência e eficiência.
2. Alargar a base tributária.
3. Regulamentos fiscais mais transparentes e previsíveis. Isto deve ser tomado em conta no desenvolvimento da legislação sobre isenção de impostos. Código sobre incentivos fiscais.
4. Fortalecimento da capacidade de implementação da administração fiscal e da sua capacidade analítica e de formulação de políticas.

##### **Reforma do Sector Público**

Implementar a reforma do Sector Público para assegurar a implementação eficaz do PARPA.

### **Sector Bancário**

Situação financeira (problemas de solvência bancária): (i) definir as implicações para o OE e seu impacto nas actividades de redução da pobreza; (ii) implementar uma acção legal adequada e permanente em relação à recuperação de empréstimos não saldados; (iii) fortalecer a gestão, supervisão e regulamentação das instituições financeiras; 4) minimizar a exposição do governo a obrigações financeiras contingentes; e 5) aprofundar o diálogo com o governo sobre questões bancárias.

### **Ajuda Macro-financeira: 2002**

#### **Áreas principais para reforma e recomendações da JDR:**

##### **Ambiente macro-económico e financeiro**

1. Elaboração e clarificação da Estratégia de Crescimento incluindo os factores de risco, como p. ex. HIV/SIDA, choques exógenos, aumento de obrigações financeiras contingentes pelo sector público.

##### **PARPA**

1. Elaboração e clarificação da Estratégia de Crescimento incluindo os factores de risco, como p. ex. HIV/SIDA, choques exógenos, aumento de obrigações financeiras contingentes pelo sector público.

2. Actualização do PARPA

3. Definição de marcos anuais

4. Fortalecimento de ligações entre o sistema de M&E e os ministérios sectoriais.

5. Desenvolvimento dum sistema de informação para reforçar a compatibilidade com a matriz de monitoria do PARPA e apoiar a harmonização com os indicadores do PES. Oficializar as ligações entre o PARPA e o PES.

6. Harmonização do processo de M&E para evitar os arranjos paralelos e discussão da possibilidade de ligar este processo com o CG.

7. Criação do observatório do PARPA

8. Fortalecimento da pesquisa independente relacionada com o PARPA

9. Desenvolvimento dum abordagem da base para o topo para a M&E aos níveis provinciais e distritais

10. Aumentar o acesso público à informação relativa ao PARPA

11. Aumentar o diálogo nacional sobre questões de pobreza e de género

##### **Reforma da Gestão Financeira**

1. Melhor integração entre os instrumentos de planificação.

2. Melhor abrangência orçamental incluindo o financiamento 'off budget' dos doadores e as 'receitas próprias' do governo. Incorporação dos 'off budgets' nos novos sistemas de gestão financeira.

3. Fortalecer o processo de descentralização para alcançar uma melhor definição de prioridades e implementação ao nível sectorial, provincial e distrital.

4. Rever os objectivos e operações com o MPF de cinco programas sectoriais e institucionalização do ciclo orçamental assim como sua simplificação através da preparação de termos de referência genéricos para os grupos de trabalho sectoriais.

5. Coordenação das relações e acordos de financiamento entre a Unidade Técnica para a Reforma do Sector Público (UTRESP) e a UTRAFE

6. Desenvolvimento do plano de actividades da UTRAFE para servir como base de coordenação da assistência técnica e monitorar a consistência dos indicadores no PRGF e PER

7. Clarificação e elaboração de todas as implicações do SISTA FE para os ministérios sectoriais aos níveis provincial e distrital.

8. Mais esforços por parte do MPF para assegurar que os esforços paralelos nos ministérios sectoriais estão em linha com o SISTAFE.

9. Realização do seminário do SISTAFE com a comunidade doadora para apoiar nos esforços gerais de coordenação, assim como analisar as questões técnicas tais como a proposta de Conta Única com o Banco de Moçambique. É necessário uma discussão para esclarecer e gerir os riscos potenciais na racionalização dos sistemas de pagamentos.

10. Minimizar o risco fiduciário relacionado com a gestão financeira em Moçambique, tal como indicado pelo CFAA e PER. Problemas a serem abordados a médio prazo no âmbito do SISTAFE.

### **Mobilização de Receitas**

1. Implementação dum novo sistema de legislação fiscal
2. Melhorar a capacidade e fortalecer a capacidade analítica e de formulação de políticas dentro da administração fiscal é importante, incluindo a instalação da necessária Tecnologia de Informação (TI). É necessária uma formação contínua e intensa dos funcionários fiscais e do sector privado, assim como melhor disseminação junto do público.
3. Estudar os impactos sociais dos instrumentos fiscais. Um estudo piloto de Impacto Social (PSIA) sobre os efeitos dos impostos petrolíferos está sendo realizado e ajudará a fornecer uma base para estudos de incidência mais geral.
4. Entrega de um departamento de alfândegas moderno e sustentável em linha com a estratégia aprovada.
5. Finalização de um tribunal alfandegário e da respectiva legislação

### **Implementação de programas**

1. Resolução pela Direcção Nacional do Tesouro (DNT) e Banco Central (BC) dos problemas técnicos identificados pela empresa de auditoria.
2. Melhor comunicação entre os doadores do AOG e o governo.
3. Melhor previsibilidade dos fluxos dos desembolsos em linha com o ciclo orçamental.
4. Simplificação dos acordos bilaterais incluindo as condicionalidades e a duração dos acordos.
5. Revisão do Acordo Conjunto para reflectir a experiência ganha até à data.
6. Desenvolvimento de mecanismos dentro do Acordo Conjunto para abordar o não cumprimento dos compromissos governamentais.
7. Linhas de orientação para esclarecer o âmbito do trabalho a ser realizado.
8. Oficialização do PARPA em relação à implementação do PRGF como referência primária para avaliar o Programa Conjunto (PC)
9. Melhoria dos procedimentos administrativos para aumentar a previsibilidade dos desembolsos.

### **Sector Bancário**

1. Situação financeira (problemas de solvência bancária): (i) definir as implicações para o OE e seu impacto nas actividades de redução da pobreza; (ii) implementar uma acção legal adequada e permanente em relação à recuperação de empréstimos não saldados; (iii) fortalecer a gestão, supervisão e regulamentação das instituições financeiras; 4) minimizar a exposição do governo a obrigações financeiras contingentes; e 5) aprofundar o diálogo com o governo sobre questões bancárias.
2. Implementação das medidas aprovadas de forma transparente e eficiente.
3. Melhores fluxos de informação do governo para o G-10 sobre o progresso das medidas aprovadas. Recuperação substancial e equitativa dos empréstimos e publicação destas recolhas nos relatórios de execução orçamental.
4. Retirada das acções pertencentes ao governo do sistema bancário dentro de 18 meses.
5. O departamento de supervisão bancária passa a ter controle sobre o sector bancário incluindo as instituições não financeiras.
6. Contínuo fortalecimento do departamento de supervisão bancária usando todos os poderes para executar o seu mandato.

**AOG 2003–05**

- A Revisão Conjunta anual baseia-se desde 2003 no trabalho de vinte grupos de trabalho, distribuídos em cinco grupos temáticos, e nas análises detalhadas realizadas nas respectivas áreas.

O primeiro grupo temático focava: (i) crescimento e estabilidade macro-económica; (ii) pobreza; e (iii) sistemas de monitoria e avaliação (M&E).

O segundo grupo temático focava a gestão financeira pública (GFP) e incluía equipas analisando (i) tributação; (ii) formulação, execução e prestação de contas orçamental; (iii) aprovisionamento; e (iv) sistema integrado de gestão financeira (SISTAFE).

O terceiro grupo temático focava a governação e incluía equipas analisando (i) reforma do sector público, descentralização e corrupção; assim como (ii) reforma legal e judicial.

O quarto grupo temático focava o desenvolvimento do sector privado (DSP) e incluía equipas analisando (i) o sector financeiro; (ii) o clima de investimento; (iii) agricultura e desenvolvimento rural; (iv) meio ambiente; (v) telecomunicações, transporte aéreo e caminhos de ferro; (vi) transporte rodoviário; e (vii) energia.

O quinto grupo temático focava a prestação de serviços e incluía equipas analisando (i) HIV/SIDA; (ii) cuidados de saúde; (iii) educação; e (iv) água e saneamento.

- A RC faz também recomendações, mas elas não representam uma condicionalidade estrita.

- A condicionalidade foi alargada ao desempenho dos doadores a partir de 2002 mas apenas formalizada no QAD de 2005 da PAP.

**Seleção de Indicadores Prioritários (condicionalidades aprovadas no QAD/PRSC de 2005)**

1. Redução da pobreza através dum enfoque privilegiado junto das populações carentes: áreas e sub-áreas [educação (ensino primário), saúde (materno-infantil, malária), HIV-SIDA (Conselho Nacional de Combate ao SIDA - CNCS), infra-estruturas (estradas, água, saneamento)]
2. Promoção do desenvolvimento económico com prioridade para as áreas rurais e redução de desequilíbrios regionais: áreas e sub-áreas [Agricultura (comercialização, recursos naturais)].
3. Criação dum ambiente favorável para a acção do sector privado: áreas e sub-áreas [(reformas legais ad-hoc, políticas macro-económicas e financeiras (sistema financeiro, reforma do SISTAFE, reforma tributária, aprovisionamento, e planificação e monitoria)].
4. Criação dum ambiente favorável para acção do sector privado: áreas e sub-áreas [Boa governação, legalidade e justiça (combate à corrupção), reforma do sector público]
5. Consolidação da paz, unidade nacional, justiça e democracia: [Boa governação, legalidade e justiça (combate à corrupção), reforma da justiça]

**Banco Mundial PRSC1 : 2004**

**Áreas focalizadas:** as áreas focalizadas pelo PRSC 1 são transversais

**Estabilidade macro-económica**

**Desenvolvimento da capacidade do sector público e prestação de contas** através de reformas das finanças públicas, incluindo o desenho e implementação do sistema integrado e electrónico de gestão financeira (SISTAFE), abrangência orçamental, melhor contabilidade e prestação de contas, controlos internos mais fortes, reforma do processo de aprovisionamento, e melhores ligações entre a orçamentação, planificação e prestação de serviços, diminuição da dependência da ajuda e fortalecimento da monitoria e avaliação.

**Melhoria da eficiência da prestação de serviços** através de reformas dos serviços estatais de saúde, educação e água e saneamento

**Melhoria do clima de investimento** para o desenvolvimento do sector privado incluindo reformas do sector financeiro, melhoria do ambiente regulador e expansão dos serviços de infra-estruturas.

NB: O PRSC e o AOGP

O Banco Mundial achou as limitações do MdE e o QAD reduzido de 50 indicadores como sendo demasiado restritivos. Portanto, o PRSC1 do Banco continha uma Matriz Programática que era diferente do QAD, embora ele tenha assinado o MdE de 2004.

**Banco Mundial PRSC 2 : 2005–06 (PRSC de 2 tranches)**

As **condições** do PRSC 2 baseiam-se na matriz do QAD do governo.

**As áreas focalizadas pelo PRSC 2 são reformas institucionais transversais em linha com o PRSC1.**

**Acções prioritárias:** as acções prioritárias e as condições da segunda tranche do PRSC 2 são extraídas da matriz do QAD do governo.

**As acções prioritárias específicas são:**

1. Capacidade e Prestação de Contas do Sector Público: (i) o MdF irá implementar o e-SISTAFE no ministério e nas suas direcções provinciais; (ii) O Conselho de Ministros irá aprovar um novo decreto de aprovisionamento que adapta os processos de aprovisionamento público à prática internacional.

2. Melhoria do clima de investimento: (i) O governo irá apresentar uma nova Lei das Instituições Financeiras à Assembleia Nacional; (ii) tornar a contratação de mão de obra estrangeira mais flexível; e (iii) o governo irá apresentar um novo Código Comercial à Assembleia Nacional.

3. Expansão da Prestação de Serviços: 65 % da despesa orçamental para as áreas prioritárias. Os sectores prioritários têm metas e indicadores no QAD para monitorar esta acção prioritária (ver o quadro de resultados do PRSC).

**Reformas chave:** i) expansão do e-SISTAFE para o MdF e Ministério da Educação e Cultura (MEC); aumento da cobertura orçamental; novo código de aprovisionamento baseado em normas internacionais; nova lei de instituições financeiras, novo código comercial, decreto para diminuir as restrições na contratação de mão de obra estrangeira, e novas leis para simplificar as burocracias e fortalecer as medidas de combate à corrupção.

**Impulsionadores:** não existem elementos impulsionadores específicos ao nível sectorial. Apenas impulsionadores transversais.

### C. Quadro de Resultados do PRSC

Programa do Governo - PARPA			Prioridades		Indicadores	No. de ref. para o QAD	PRSC1 2004	2005	PRSC2+		
Objectivos estratégicos	Áreas	Sub-área	Objectivos	Acções					2006	2007	
Redução da pobreza através da orientação privilegiada dos serviços públicos para a população mais carente	Educação	Educação Primária	Educação Universal: -aumentar o acesso e retenção -aumentar a qualidade da educação -reduzir as diferenças entre os sexos	Aprovar, implementar e avaliar o plano estratégico para 2005-2009 -implementar o programa de construção escolar de baixo custo -Implementar a estratégia de formação de professores tomando em conta o novo currículo -Aprovar e implementar uma estratégia de género	Taxa líquida de matrícula no EP1 - total	1a	72%	79%	83%	86%	
					Taxa líquida de matrícula no EP1 - meninas	1b	69%	77%	81%	84%	
					Taxa de conclusão do EP1 - total	2a	43%	48%	58%	66%	
					Taxa de conclusão do EP1 - meninas	2b	36%	41%	52%	62%	
	Saúde	Materno - infantil			Aumentar a oferta de cuidados de obstetrícia	Proporção de partos institucionais entre os nascimentos previstos	3	47%	49%	51%	51%
					Aumentar a cobertura do Programa Alargado de Vacinações	Cobertura T <1ano DPT3 e HB	4	97%	95%	95%	95%
					Amplo acesso a tratamento de qualidade de doenças infecciosas e não infecciosas	Taxa de utilização - consultas por habitante por ano	5	0.91	0.93	0.94	0.95
	HIV-SIDA	MISAU/ CNCS	Prevenção e mitigação do impacto das pessoas infectadas e afectadas pelo HIV-SIDA	Redução da transmissão vertical	# HIV+ mulheres grávidas e recém nascidos recebendo profilaxia PMTCT	6	8000	15000	25000	35000	
	Infra-estruturas	Estradas			Reabilitar e melhorar a rede nacional	Kms. Reabilitados	9	813	1091	705	
					Melhorar a execução de trabalhos e serviços	Kms. Manutenção periódica	10	1392	1635	2001	
						Kms. Manutenção contínua	11	13578	14343	15247	
		Água	Melhorar o acesso	Abrir poços e fazer novas ligações	% População com acesso a água potável	12	41%	44.20%	45.80%		
Promoção do desenvolvimento económico, comprioridade para as áreas rurais e redução dos desequilíbrios regionais	Agricultura e Desenvolvimento Rural	Serviços de Agricultura	Promoção da produção agrícola	Aumentar a cobertura dos serviços de extensão agrícola	% de explorações agrícolas que adoptaram pelo menos uma técnica nova durante os últimos 12 meses	14	20%	28%	30%	32%	
		Gestão dos recursos naturais	Acesso à terra	Simplificar os mecanismos de obtenção de direitos sobre a terra	% de processos recebidos que são autorizados em 90 dias	18		90%	92%	95%	



## Anexo 3D: Informação Adicional sobre os Doadores

### Caixa 3D.1: Doadores Bilaterais e Multilaterais em Moçambique

Doadores Bilaterais	Doadores/emprestadores Multilaterais
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Austrália</li> <li>2. Áustria</li> <li>3. Bélgica*</li> <li>4. Canadá**</li> <li>5. China</li> <li>6. Dinamarca**</li> <li>7. Finlândia**</li> <li>8. França (SCF/AFD)*</li> <li>9. Alemanha (GTZ/KFW)*</li> <li>10. Generalitat Catalunya</li> <li>11. Islândia</li> <li>12. Irlanda*</li> <li>13. Itália*</li> <li>14. Japão</li> <li>15. Países Baixos**</li> <li>16. Nigéria</li> <li>17. Noruega*</li> <li>18. Portugal*</li> <li>19. África do Sul</li> <li>20. Espanha*</li> <li>21. Suécia**</li> <li>22. Suíça**</li> <li>23. Reino Unido*</li> <li>24. EUA</li> </ol> <p>Vários outros doadores incluindo: países Árabes, Brasil, Cuba, Índia, Coreia, Jugoslávia, Madagáscar, Maurícias, Malawi, Nova Zelândia, Luxemburgo, Polónia, Rússia, Tanzânia, Zâmbia, Zimbabwe.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Banco Africano de Desenvolvimento (BAD) / Fundo Africano de Desenvolvimento (AfDF)</li> <li>2. Banco Árabe para o Desenvolvimento em África (BADEA)</li> <li>3. IDA</li> <li>4. IDB</li> <li>5. Comissão Europeia*</li> <li>6. Banco de Investimento Europeu</li> <li>7. IFAD</li> <li>8. IMF</li> <li>9. Fundo do Kuwait</li> <li>10. NDF</li> <li>11. OPEC</li> <li>12. Banco Mundial*</li> </ol> <p><u>Agências das Nações Unidas:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>13. FAO</li> <li>14. UNCDF</li> <li>15. UNDP/PNUD</li> <li>16. UNESCO</li> <li>17. UNFPA</li> <li>18. UNHCR</li> <li>19. UNICED</li> <li>20. UNIDO</li> <li>21. United Nations Technical Assistance (UNTA)</li> <li>22. UNV</li> <li>23. WFP/PMA</li> <li>24. WHO/OMS</li> </ol>
<p><i>Fonte:</i> baseado no Ministério do Plano e Finanças, Development Cooperation Irland (DCI) 2001 in Francisco (2002)</p> <p><i>Notas:</i> ** o 'like-minded group' original ; * o actual Grupo dos 17</p>	



**Caixa 3D.2: Envolvimento dos Doadores nas Diferentes Modalidades de Ajuda**

	<b>AOG</b>	<b>BdP</b>	<b>AOS</b>	<b>Fundos comuns</b>	<b>Ajuda a projectos</b>	<b>Outros (por favor especifique)</b>
Bélgica	Sim	Não	Sim (Programa de Reabilitação Pós-Emergência (Saúde))	Sim <sup>5</sup> (SISTAFE (a ser assinado em Junho 2004))	Sim (3 projectos de segurança alimentar <i>Belgian Survival Fund</i> )	Sim (Fundo de Estudo (para ser assinado), AT, bolsas locais, micro-projectos)
Dinamarca	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim (SP, sociedade civil, ajuda humanitária)
CE	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim (1- Projectos de ONGs 2 Acordo de Pescas 3- Preferências comerciais 4- Desenv. Capacidade Institucional relativa ao comércio 5- Ajuda de emergência 6- Apoio a iniciativas regionais (como a União Africana)
Finlândia	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Sim (apoio a ONGs)
França	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Alemanha	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Irlanda	Sim	-	Sim. AOG + AOS = 17%	Sim - 49%		Sim – 30% (apoio provincial, Niassa e Inhambane)
Itália	Sim	Sim	Sim	Não	Sim	Não
Países Baixos	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim ('Outro' depende muito da definição de 'ajuda a projectos'. 'Outro' pode incluir: vários programas de apoio ao investimento; ONGs holandesas apoiando organizações parceiras)
Noruega	Sim	Não	Sim (saúde)	Sim (Reforma do Sector Público, saúde, SISTAFE)	Sim	Não
Portugal – começou em 2004	Sim	Não	Não	Não	Sim	Sim (alívio da dívida)
Suécia	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim (humanitária, ONGs, sector privado)
Suíça	Sim	Não	Sim (saúde)	Sim (saúde e descentralização planificação, água)	Sim (desenv. rural, municípios, Água, desenv. cap. inst)	Sim (ONGs)
RU	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Sim (apoio à sociedade civil –através de projectos)
BM	Não	Sim	Sim	Não	Não	Sim (projectos de investimento)

<sup>5</sup> Ver algumas referências no final deste anexo.

**Tabela 3D.3: Assistência Oficial ao Desenvolvimento**

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	TOTAL POR DOADOR
<b>BILATERAL</b>												
<b>Austrália</b>	12.63	11.64	6.62	6.99	5.77	9.81	9.48	5.80	6.83	4.59	2.02	<b>82.18</b>
<b>Áustria</b>	4.78	4.46	3.12	5.56	4.80	14.78	5.09	2.04	21.37	3.35	5.17	<b>74.52</b>
<b>Bélgica</b>	3.36	1.09	7.37	1.38	0.68	0.96	2.54	9.86	2.76	8.72	10.58	<b>49.30</b>
<b>Canadá</b>	17.38	5.76	13.39	9.11	12.87	11.66	7.99	13.88	9.02	26.70	27.34	<b>155.10</b>
<b>Dinamarca</b>	36.35	45.49	46.81	30.07	47.61	51.53	46.85	48.35	52.09	67.26	67.60	<b>540.01</b>
<b>Finlândia</b>	12.55	11.85	10.86	10.06	12.19	21.79	11.60	10.55	11.79	21.99	22.48	<b>157.71</b>
<b>França</b>	52.05	60.46	41.76	61.76	53.90	48.99	23.27	26.46	450.73	28.44	24.94	<b>872.76</b>
<b>Alemanha</b>	101.31	110.90	41.27	40.49	85.16	51.57	47.76	40.70	230.51	38.31	39.10	<b>827.08</b>
<b>Irlanda</b>	1.15	2.27	2.37	6.48	7.67	9.34	15.39	18.70	29.37	39.90	48.69	<b>181.33</b>
<b>Itália</b>	104.99	191.74	34.81	20.39	110.56	11.56	13.09	13.08	446.46	15.09	26.99	<b>988.76</b>
<b>Japão</b>	44.70	41.26	32.17	39.98	41.53	64.27	20.99	34.27	70.03	35.67	19.84	<b>444.71</b>
<b>Países Baixos</b>	41.70	54.45	45.66	42.68	48.46	43.90	61.64	86.60	51.97	47.27	54.70	<b>579.03</b>
<b>Noruega</b>	72.17	52.23	51.79	54.73	49.49	36.67	38.21	32.61	38.68	54.11	61.06	<b>541.75</b>
<b>Portugal</b>	42.51	63.95	53.84	90.71	62.87	128.92	178.07	34.26	23.90	19.11	24.25	<b>722.39</b>
<b>Espanha</b>	5.78	17.28	19.26	9.44	13.62	10.11	41.24	11.65	33.53	22.60	32.52	<b>217.03</b>
<b>Suécia</b>	73.53	54.15	61.25	52.05	33.91	51.42	46.27	42.62	45.29	56.53	67.92	<b>584.94</b>
<b>Suíça</b>	30.08	27.02	27.09	18.13	21.80	17.62	25.09	23.37	21.64	20.82	27.65	<b>260.31</b>
<b>RU</b>	40.64	37.54	37.34	73.50	59.63	49.43	82.67	185.19	48.39	63.63	65.92	<b>743.88</b>
<b>US</b>	73.00	96.00	45.00	71.00	70.45	70.59	115.52	91.84	159.68	135.40	109.96	<b>1,038.44</b>
<b>Outros</b>	7.94	5.96	6.36	5.94	6.74	12.78	17.39	26.29	9.92	22.75	39.40	<b>161.47</b>
<b>TOTAL</b>	<b>778.60</b>	<b>895.50</b>	<b>588.14</b>	<b>650.45</b>	<b>749.71</b>	<b>717.70</b>	<b>810.15</b>	<b>758.12</b>	<b>1,763.96</b>	<b>732.24</b>	<b>778.13</b>	<b>9,222.70</b>
<b>MULTILATERAIS</b>												
<b>BAD</b>	33.27	44.16	32.52	56.75	68.80	16.05	14.07	58.64	74.18	33.52	93.28	<b>525.24</b>
<b>CE</b>	101.35	78.96	62.67	71.85	85.59	90.47	81.22	74.52	138.71	91.67	155.02	<b>1,032.03</b>
<b>IDA</b>	176.31	160.13	220.90	148.20	131.62	765.05	101.29	57.65	302.83	167.73	205.97	<b>2,437.68</b>
<b>SAF/ESAF/PRGF(FMI)</b>	21.05		18.29		34.18	28.82	59.61	10.69	10.88	11.75	2.40	<b>197.67</b>
<b>PNUD</b>	17.68	9.26	9.14	9.98	14.62	8.82	5.54	6.45	4.02	8.91	8.51	<b>102.93</b>
<b>UNHCR</b>	55.16	43.52	0.36	1.01	0.77	0.53	0.82	1.05	1.88	1.54	2.20	<b>108.84</b>
<b>UNICEF</b>	19.72	17.95	14.44	9.42	7.00	6.58	7.14	8.42	6.49	7.80	8.51	<b>113.47</b>
<b>PMA</b>	47.70	15.99		3.67	3.15	2.23	3.37	2.34	5.73	8.77	5.21	<b>98.16</b>
<b>Outros</b>	4.60	9.83	10.20	8.05	11.14	10.57	13.12	14.59	21.58	28.29	29.90	<b>161.87</b>
<b>TOTAL</b>	<b>476.84</b>	<b>379.80</b>	<b>368.52</b>	<b>308.93</b>	<b>356.87</b>	<b>929.12</b>	<b>286.18</b>	<b>234.35</b>	<b>566.30</b>	<b>359.98</b>	<b>511.00</b>	<b>4,777.89</b>
<b>TOTAL POR ANO</b>	<b>1,255.44</b>	<b>1,275.30</b>	<b>956.66</b>	<b>959.38</b>	<b>1,106.58</b>	<b>1,646.82</b>	<b>1,096.33</b>	<b>992.47</b>	<b>2,330.26</b>	<b>1,092.22</b>	<b>1,289.13</b>	

Fonte: OECD DAC estatísticas de desenvolvimento internacional (base de dados online) (OECD DAC 2005–2006).



**Anexo 3E: Assistência Técnica Recebida pelo Ministério do Plano e Finanças 1995–2004**

<b>Área Técnica</b>	<b>Área Principal de Apoio</b>	<b>Financiador (sem coordenação)</b>	<b>Financiador (esquemas coordenados)</b>
DNPO	Política económica e análise macro-económica	PNUD 1995–99	
	Planeamento e controle do investimento e planos sectoriais integrados	PNUD 1995–99	
	Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas (apoio aos distritos nas províncias de Nampula e Cabo Delgado)*	PNUD 1995–99 UNCDF Desde 1998	UNCDF, PNUD, Países Baixos, Irlanda, Noruega (NORAD) e Cooperação Suíça actualmente
	Projecto de Planificação e Finanças Descentralizadas (apoio aos distritos nas províncias de Manica, Sofala, Zambézia e Tete)*	WB Desde 2001	
	Reforma e gestão orçamental	WB 1995–99 SIDA 1995–99	
	Análise das políticas na óptica de pobreza; cenário fiscal de médio prazo; programas sectoriais Análise de políticas na óptica da pobreza Projecto de Análise e Monitoria da Pobreza*	ODI 1995–99 Suíça e DANIDA 1995–99	Suíça, DANIDA e DFID desde 2003
	Políticas de segurança alimentar; programa de nutrição	FAO 1995–99	
	Análise do investimento público	GTZ 1995–99	
	Reforço dos instrumentos de planeamento e orçamentação (FoPOS)*	DFID Desde 2000	
	Apoio à integração das variáveis demográficas no processo de planificação Projecto de Implementação da Política de População*	UNFPA 1986-01 UNFPA Desde 2002	
DNPO/ DNCP	Programa de Bolsas de Estudo do ODI*	DFID Desde 1993	

*Apoio Orçamental Geral em Moçambique*

<b>Área Técnica</b>	<b>Área Principal de Apoio</b>	<b>Financiador (sem coordenação)</b>	<b>Financiador (esquemas coordenados)</b>
DPPFs	Niassa, Cabo Delgado, Nampula, Zambézia, Sofala, Gaza e Maputo	PNUD 1995–99	
	Cabo Delgado	NORAD 1995–99	
	Tete	DANIDA 1995–99	
	Nampula	UNCDF 1995–99	
	Niassa	ACORD (Agency for Cooperation and Research in Development) 1995–99	
	Manica e Inhambane	GTZ 1995–99	
DNT	Instalação do sistema de gestão dos fundos contrapartidas	EU 1995–99	
	Elaboração dos planos de tesouraria e recolha e tratamento da informação estatística relativa a execução do OE	WB 1995–99	
DNA	Unidade Técnica de Restruturação das alfândegas (UTRA)	UNDP 1995–99	
	Apoio na formulação e gestão de contratos	DFID 1995–99	
	Co-financiamento do contrato de gestão das Alfândegas com a Crown Agents	DFID 1995–99	
	Apoio legal na resolução dos conflitos em matéria aduaneira e na elaboração de nova legislação	IMF 1995–99	
	Financiamento do pessoal nacional (Assessores Nacionais) da UTRA	WB 1995–99	
DNIA	Revisão do sistema tributário, análise da carga fiscal, formulação de ante-projectos de diplomas sobre matéria tributária, reforma da tributação directa	PNUD 1995–99	
	Reforma tributária indirecta, introdução do IVA e reformulação do imposto do consumo	Cooperação Suíça 1995–99	
	Informatização dos impostos	França 1995–99	
	Implementação do IVA, informatização	Portugal 1995–99	

Anexo 3E: Assistência Técnica Recebida pelo MPF

Área Técnica	Área Principal de Apoio	Financiador (sem coordenação)	Financiador (esquemas coordenados)
GE	Estudos na área económica, cenário da despesa pública de médio prazo, aperfeiçoamento da matriz de contabilidade social e assessoria do MPF		Noruega, Suécia e Suíça 1995–99
DNCP	Funcionamento do actual sistema de Contabilidade Pública novo modelo de Contabilidade Pública, sistemas informáticas	SIDA 1995–99	
DCI	Avaliação dos desembolsos e previsão do financiamento externo; apoio à elaboração da balança de pagamentos em coordenação com o Banco de Moçambique	PNUD 1995–99	
IGF	Normalização e manuais	SIDA 1995–99	
UTRAFE	SISTAFE		Suíça, Países Baixos, FMI Fundo Conjunto: Bélgica, Dinamarca, CE, Noruega, Suécia, RU

Fontes de informação: Período 1995-99 – MPF (1999), desde 1999\* - DNPO/ MPF (2004).

**Notas:** <sup>1</sup> Planeamento regional e descentralização

**Key**

DNPO = Direcção Nacional do Plano e Orçamento

DPPFs = Direcções Provinciais de Plano e Finanças

DNT = Direcção Nacional de Tesouro

DNA = Direcção Nacional das Alfândegas

DNIA = Direcção Nacional de Impostos e Auditoria

GE = Gabinete de Estudos

DNCP = Direcção Nacional de Contabilidade Pública

DCI = Departamento de Cooperação Internacional

IGF = Inspeção Geral de Finanças



## ANEXO 4: GESTÃO FINANCEIRA PÚBLICA

### Anexo 4A: Estatuto e Tendências na Gestão Financeira Pública

#### Introdução

1. O Apoio Orçamental tem sempre um enfoque na gestão financeira pública (GFP). Os doadores que pretendem fazer os desembolsos através dos sistemas governamentais têm um interesse especial nas normas fiduciárias do governo. Além disso, um dos argumentos principais para o apoio orçamental é que o uso dos sistemas de GFP do governo pode dar uma contribuição especial para o seu fortalecimento. Por isso tem havido um aumento do número de relatórios de diagnóstico da GFP (Revisões da Despesa Pública (PERs), Avaliações da Prestação de Contas Financeira Nacional (CFAAs), Relatórios de Avaliação do Aprovisionamento Nacional (CPARs), etc), assim como de análises fiduciárias encomendadas pelos doadores. Em seis dos sete países do estudo do AOG, a exigência dos doadores para identificar os fundos do alívio da dívida fornecidos pelo HIPC foi determinante, utilizando as Avaliações e Planos de Acção (APAs) como instrumentos. O Vietname, que não faz parte do grupo do HIPC, é a única excepção.

2. A possibilidade de colaboração e harmonização na análise da GFP e do desenvolvimento da capacidade de GFP tem sido cada vez mais reconhecida. O segundo volume do manual de orientação do DAC sobre *Harmonização das Práticas dos Doadores para uma Prestação de Ajuda Eficaz* (OECD/DAC 2005) inclui um capítulo sobre o desenvolvimento da capacidade para a GFP. Foi elaborado um Quadro de Avaliação do Desempenho da GFP sob os auspícios do programa PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) que engloba várias agências (PEFA 2005).

3. O Quadro de Medição do Desempenho identifica da seguinte forma as dimensões críticas do desempenho de um sistema de GFP aberto e bem organizado:

1. **Credibilidade do orçamento** – O orçamento é realista e implementado conforme o previsto.
2. **Abrangência e transparência** – O orçamento e a supervisão do risco fiscal são abrangentes, e a informação fiscal e orçamental é acessível ao público.
3. **Orçamentação baseada em políticas** – O orçamento é elaborado dando a devida atenção à política governamental.
4. **Previsibilidade e controle na execução orçamental** – O orçamento é implementado de uma forma regular e previsível e existem arranjos para o exercício do controle e administração dos fundos públicos.
5. **Contabilidade, registo e relatórios** – São produzidos, mantidos e disseminados registos e informação adequados para satisfazer as necessidades de controle, gestão e apresentação de relatórios.
6. **Escrutínio externo e auditoria** – Estão a funcionar arranjos para o escrutínio das finanças públicas e acompanhamento pelo executivo.

4. Foi elaborado um conjunto de 28 indicadores de desempenho de alto nível, como base para avaliar as melhorias no desempenho da GFP num determinado tempo. Três outros indicadores avaliam alguns aspectos do desempenho dos doadores. O PEFA desenvolveu uma metodologia detalhada de pontuação (descrita na íntegra no PEFA 2005), na qual a avaliação para cada indicador de alto nível se baseia nalgumas componentes específicas.



5. Está sendo realizada actualmente uma análise do PEFA em Moçambique (2005) pelo *Overseas Development Institute* (ODI). Porém, na altura em que este estudo foi concluído, a análise do PEFA ainda não estava disponível para consulta. Está fora do âmbito deste estudo realizar uma análise completa do PEFA (e de qualquer modo o sistema de pontuação do PEFA não estava ainda concluído em 2005). No entanto, com vista a uma padronização e possibilidade de comparação, a análise da GFP do estudo do AOG tem estado orientada para o quadro de indicadores do PEFA na medida do possível. Usámos uma matriz padrão para analisar as questões de GFP em função das principais dimensões definidas pelo PEFA, tendo como base as fontes secundárias disponíveis (elas são apresentadas no final do presente anexo). Esta matriz mostra também os indicadores e os resultados do diagnóstico da APA (Avaliação e Plano de Acção) do HIPC. A nossa avaliação principal refere-se ao estado actual da GFP, embora também examinemos alguns desenvolvimentos durante o período da avaliação e façamos um julgamento sobre se os sistemas estão ou não melhorando. Não tentamos fazer a pontuação detalhada recomendada pelo PEFA, mas expressamos o nosso julgamento como *bom*, *moderado* ou *fraco*. Sempre que não houve informação suficiente, não fizemos qualquer julgamento. No futuro, uma avaliação rigorosa e os relatórios feitos segundo as orientações do PEFA devem fornecer uma base muito mais segura e transparente para avaliar a qualidade dos sistemas de GFP do que aquela que esteve disponível durante o período desta avaliação. Isso também permitirá monitorar mais sistematicamente o progresso no desenvolvimento da capacidade institucional.

### **Situação Geral da GFP em Moçambique**

#### *Estado actual*

6. Durante o período 2000-2005 foram realizados vários estudos de diagnóstico da GFP em Moçambique:<sup>6</sup> duas Análises da Despesa Pública (PERs); uma Avaliação da Prestação de Contas Financeira Nacional (CFAA); um Relatório de Avaliação do Aprovisionamento Nacional (CPAR); um Relatório sobre a Observância de Padrões e Códigos (ROSC) em dois módulos; quatro estudos da Revisão Conjunta dos Doadores; dois relatórios do Risco Fiduciário; um relatório de monitoria do Grupo da Garantia de Qualidade do SISTAFE; relatórios sobre a execução orçamental (Andersson 2003a-c) e o relatório anual das Contas do Estado feito pelo Tribunal Administrativo e submetido à Assembleia Nacional. Mais recentemente, foi realizada uma análise completa do PEFA pelo ODI, com o patrocínio do grupo de doadores do AOGP.

7. Nós baseámo-nos bastante na recente Avaliação da Gestão Financeira Pública de Scanteam (2004), que conclui:

O risco global da GFP em Moçambique continua elevado embora a situação esteja melhorando. Durante o período em que o AOGP foi fornecido, a gestão da economia foi bastante satisfatória, mas a abrangência e a transparência do orçamento continuam deficientes, a planificação e orçamentação de médio prazo são fracas, enquanto que a execução orçamental assim como a contabilidade e os relatórios de contas apresentam fraquezas bastante graves. A área de maior preocupação, contudo, continua sendo a auditoria externa e a prestação de contas.

Embora este relatório não tenha sido aceite pelo GdM, ele foi a análise mais substancial a que tivemos acesso. Em Fevereiro de 2006 foi divulgada publicamente uma avaliação completa do PEFA.

#### *Tendências*

8. As reformas da GFP estão avançando de um modo muito estruturado e abrangente. A *tendência* na GFP é portanto considerada como bastante positiva, pois a implementação adequada do novo sistema de informação da administração financeira (SISTAFE) tem como objectivo abordar muitas das actuais fraquezas. Existem também outras melhorias nas áreas de planificação e orçamentação de médio prazo, elaboração de relatórios mais abrangentes e

---

<sup>6</sup>Ver algumas referências no final deste anexo.

acessíveis, e fortalecimento contínuo dos serviços de inspeção interna do Ministério do Plano e Finanças, a IGF.

9. Algumas áreas continuam fracas, particularmente as relacionadas com a abordagem de reformas institucionais mais amplas. A Reforma do Sector Público (RSP) é complicada e implica desafios, contudo ela é o elemento chave para o sucesso de muitas outras reformas e portanto precisa do apoio contínuo dos doadores e de um empenho mais forte do GdM. "São necessárias melhorias nos sectores judicial e legal, nas instituições supremas de auditoria, e uma capacidade real para reduzir e combater o desvio de fundos e a corrupção com vista a fortalecer a 'prestação de contas horizontal' dentro do Estado. A prestação de contas do Estado à sociedade civil também continua fraca." (Scanteam, 2004).

### **Dados Gerais dos Efeitos e Preocupações da GFP ao Nível Superior**

#### *Disciplina fiscal*

10. Nos anos 2000–01, o défice fiscal aumentou e ultrapassou o défice orçamental aprovado, devido ao impacto das operações de reestruturação bancária e ao custo da reconstrução após as cheias. Nos anos seguintes, a disciplina fiscal voltou a ficar mais forte e o défice fiscal verdadeiro diminuiu, e manteve-se ao nível do défice orçamental aprovado. Em 2004, ano de eleições, não houve qualquer sinal durante o primeiro semestre de que o GdM tivesse afrouxado a sua disciplina fiscal.

#### *Composição da despesa*

11. É muito difícil fazer uma comparação segura entre os resultados e o orçamento aprovado por causa de falta de classificações detalhadas. Para quase um terço das despesas orçamentais, é difícil atribuí-las a alíneas orçamentais específicas. O melhoramento nas classificações em 2001, assim como a preparação dos Relatórios Trimestrais de Execução Orçamental (RTEOs) pelo MPF desde 2000, melhoraram esta situação, mas ainda é difícil fazer uma avaliação segura.

#### *Desempenho das receitas*

12. O alargamento da base tributária, a introdução de novos impostos e a melhor eficiência na administração fiscal aumentou a previsibilidade e a estabilidade dos resultados das receitas. As previsões das receitas são actualmente bastante seguras. Em 2004, a angariação de receitas foi menor que o previsto.

13. Ao longo da última década, o GdM realizou reformas fiscais importantes com vista a aumentar as receitas internas e portanto reduzir a médio prazo a dependência da ajuda externa. Em 1993 iniciou-se uma operação de simplificação do sistema fiscal. A entrega da gestão das alfândegas a uma empresa privada em 1997 e a introdução do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1999 fizeram parte destas reformas fiscais. Em 2002, o GdM simplificou ainda mais o sistema fiscal e a sua administração ao reduzir os impostos marginais e ao introduzir uma nova lei fiscal e um novo código de incentivos fiscais. Em 2003, o governo introduziu novos impostos sobre os rendimentos (para indivíduos e empresas) e um imposto automóvel, assim como aumentou o imposto sobre o combustível. Em resultado destas reformas, a receita governamental como proporção do PIB aumentou progressivamente de 12% em 1999 para 12.8% em 2003 e desceu para 12.3% em 2004. Actualmente o GdM está a preparar o quadro legislativo e institucional para a criação de uma Autoridade Central de Receitas

*Despesa pública*

14. Todos os fundos doados para o sector público, quer estejam totalmente dentro do orçamento ou não (ver Anexo 3.5), deviam em princípio ser registados e processados nos RTEOs. O GdM declarou o seu empenho em eliminar os financiamentos fora do orçamento no Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) para 2004 e 2005.

15. Nos últimos anos, têm sido capturados nos RTEOs mais fundos fora do orçamento (donativos e receitas próprias) do que nos anos anteriores. O MPF estimou a sua captura de donativos nos RTEOs de 2003 em 38% (foi 0% em 2001), embora ele tivesse informação sobre uma quantia consideravelmente maior. Prevê-se que o SISTAFE contribuirá para uma captura ainda maior dos fluxos doados.

*Classificação orçamental*

16. As despesas governamentais são apresentadas numa base organizacional e económica. Além disso, existe uma classificação geral por funções. Em 2001, o GdM aprovou um plano de acção para implementar as Classificações das Funções do Governo (COFOG) endossadas pelas NU e aumentou o número de classificadores funcionais chave de 14 em 2001 para 25 em 2003. Em conjunto com as discussões sobre a implementação do PARPA, estes classificadores funcionais permitiram ao GdM identificar as despesas relacionadas com a pobreza.

17. Até agora, o COFOG foi implementado apenas parcialmente. No período 2004–06, o GdM irá rever mais profundamente os classificadores funcionais e orgânicos a fim de melhorar a consistência entre os orçamentos por um lado e os relatórios de execução orçamental por outro. No início de 2004, o GdM previa introduzir a orçamentação programática em 2006, mas isto foi agora adiado por um período indefinido (ver também ponto 11).

*Publicação e acessibilidade do público à informação fiscal básica, informação sobre o provisionamento e relatórios de auditoria*

18. O GdM tomou uma série de medidas para aumentar a transparência das operações orçamentais. Em 2000, iniciou a publicação dos RTEOs que incluíam informação detalhada sobre as receitas, despesas e financiamento. Contudo, a acessibilidade do público a estes relatórios é ainda muito limitada. Além disso, em Novembro de 2004, o GdM iniciou a introdução do SISTAFE, um sistema integrado de informação da administração financeira (ver ponto 19). Previa-se que este sistema fosse estendido a cinco ministérios sectoriais e cobrisse 60% das despesas públicas em 2005, mas esta é agora a meta provável para 2006. As auditorias das Contas do Estado pelo Tribunal Administrativo (TA) não são acessíveis ao público Moçambicano mas apenas disponibilizadas ao governo, Assembleia Nacional e doadores.

19. Até agora, a informação fiscal básica é também bastante inacessível e difícil de compreender e não está disponível electronicamente. Em 2005, contudo, o MPF prevê publicar os RTEOs na *internet* num formato mais compreensível. O CFMP também devia passar a ser um documento público.

*Planificação fiscal, definição política das despesas e orçamentação*

20. A formulação do orçamento não assenta numa base clara de políticas. Falta uma ligação eficaz entre a orçamentação e a planificação estratégica, tal como está reflectida no Plano de Acção Governamental para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) e no Plano Económico e Social (PES). A formulação do orçamento é sobretudo incremental com uma atenção limitada à eficiência das atribuições e às prioridades das políticas. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP, no exterior conhecido como MTFF) não chega até ao nível político. O CFMP é usado apenas como um instrumento para disciplina fiscal, fixando os tectos das unidades de despesa

nas fases iniciais do ciclo orçamental. Na prática, ele não tem qualquer significado ou aplicação.

21. Num futuro próximo, o GdM pretende aumentar o papel do CFMP através da sua oficialização ao nível estratégico e de políticas, e subseqüentemente integrá-lo dentro do quadro orçamental, e disponibilizá-lo publicamente. Devido à falta de capacidade no processo orçamental, a utilização do CFMP como instrumento para as afectações (tal como o CDMP) recebeu nos últimos anos menos atenção do que no final da década de 1990. A abrangência limitada do orçamento tem desencorajado este processo. Conseqüentemente, grandes quantidades de donativos vão directamente para os ministérios sectoriais e mesmo para os projectos. Se o GdM fosse capaz de fortalecer a sua capacidade de orçamentação nos próximos anos, a introdução do CDMP, junto com alguma orçamentação programática numa fase posterior, seriam medidas cruciais para melhorar a ligação entre a estratégia, o orçamento, os resultados e os impactos.

22. Além disso, prevê-se que os vários documentos de estratégia e revisão do GdM sejam simplificados e mais consistentes. Primeiro, o governo prevê que o Plano Económico e Social (PES) esteja mais integrado e que a ligação entre o PES e a matriz do QAD seja reforçada. Segundo, há a intenção de tornar os documentos de revisão (Balanço do PES – BdPES, relatórios de execução orçamental, e vários relatórios de monitoria) mais consistentes. Estes ajustamentos podem contribuir para uma melhor coerência e 'ownership' destes instrumentos, e pode fortalecer a ligação entre a planificação, a orçamentação e a monitoria.

#### *Ordem e participação no processo orçamental anual*

23. O envolvimento da maioria dos ministérios sectoriais no processo orçamental é muito pequeno e a sua capacidade para planificação e orçamentação continua fraca. O diálogo entre o MPF e os ministérios sectoriais raras vezes acontece. Os ministérios sectoriais têm poucos incentivos para discutir com o MPF a sua participação no envelope financeiro disponível, dado que é muito mais fácil angariar recursos dos doadores fora deste quadro (fundos fora do orçamento). Além disso, os fracos conhecimentos técnicos sectoriais do MPF torna ainda mais improvável um diálogo frutuoso. Apesar de tudo, no contexto do PARPA, pode ser observada uma ligeira mudança para uma planificação mais integrada.

#### *Coordenação da orçamentação das despesas correntes e de investimento*

24. A preparação dos orçamentos para as despesas correntes e de investimento é quase sempre feita separadamente, embora ambas façam parte de um processo orçamental integrado. Nos ministérios sectoriais, a direcção de finanças é responsável pelas despesas correntes enquanto que a direcção de planificação trata das despesas de investimento. Um resultado, com os projectos financiados pelos doadores, é que quando os fundos doados acabam o projecto terá de fechar ou o MPF tem de encontrar fundos para despesas correntes para as quais não recebeu aviso prévio. Algumas ligações entre estes dois processos são feitas em alturas chave do processo de formulação orçamental, especialmente perto do final do processo de preparação orçamental, quando ambos os orçamentos são fundidos num só documento. A introdução do CDMP podia resolver estas fraquezas, mas a capacidade é demasiado limitada para permitir que isto aconteça num futuro breve.

#### *Planificação e orçamentação*

25. Devido ao padrão sazonal dos rendimentos próprios do governo assim como aos atrasos e pouca previsibilidade dos desembolsos dos doadores, o GdM enfrenta muitas vezes limitações de liquidez monetária, especialmente nos primeiros semestre do ano. Como consequência, o Tesouro tem de cortar ou adiar as transferências para as unidades de despesa. Esta é a razão porque, especialmente nos primeiros meses do ano fiscal, as unidades de despesa têm falta de acesso aos recursos.

26. No início do ano fiscal, o Tesouro fornece um avanço às unidades de despesa equivalente a 2/12 da despesa anual planificada. As unidades de despesa têm de justificar as suas despesas antes de receberem mais desembolsos. O Tesouro afirma que a transferência do financiamento adicional tem sofrido muitas vezes atrasos devido às irregularidades e fraca qualidade dos relatórios (em relação aos requisitos dos relatórios) e à recepção atrasada das justificações necessárias. As unidades de despesa afirma que o Tesouro demora a responder aos seus relatórios.

27. A execução orçamental geral melhorou em 2004. No entanto, as taxas de execução orçamental são ainda muito baixas nalguns sectores prioritários, tais como a saúde e a água, levando a resultados deficientes, enquanto que outros sectores gastam acima do previsto.

#### *Controle e auditorias ao nível interno*

28. A qualidade do controle e auditorias ao nível interno no sector público é ainda fraca, mas a Inspeção Geral das Finanças (IGF) do MPF tem estado sujeita a grandes reformas. Este processo de reformas começou em 1996 com um contínuo apoio financeiro e técnico, sobretudo da Suécia. Passo a passo, a IGF está a implementar o seu próprio plano estratégico e está a introduzir uma cultura de controle e auditoria dentro do sector público. Nos últimos anos, ela recrutou pessoal em maior número e mais qualificado (o número actual de pessoal profissional é de 126) e tem estado a treinar o pessoal já existente. A IGF também supervisiona e dá formação e assessoria aos serviços de inspeção dos outros ministérios. Ela elaborou recentemente um plano estratégico e de acção (de cinco anos) para o fortalecimento das funções de auditoria interna. Este plano precisa de ser aprovado pelo novo conselho coordenador para o controle e auditoria.<sup>7</sup> Na Revisão Conjunta de 2004 foi decidido que o PES e o QAD de 2005 deveriam conter metas mensuráveis para o progresso na implementação deste plano de acção.

29. Nos próximos anos, a maior expansão do SISTAFE - o novo sistema integrado de informação da administração financeira, pode levar a um controle e auditorias maiores e mais eficientes ao nível interno. Uma preocupação chave em relação ao SISTAFE, contudo, é a constante alteração dos prazos de implementação.

#### *Sistemas de aprovisionamento e quadro regulador*

30. As regras e regulamentos actuais de aprovisionamento são fracos e muitas vezes não são cumpridos. O conhecimento destas regras por parte da sociedade civil também é limitado. O sistema também é vulnerável à corrupção devido à falta de transparência.

31. É necessário uma reforma coerente e abrangente do sistema central de aprovisionamento. Nalguns ministérios sectoriais, os doadores estão a dar apoio para introduzir melhores práticas de aprovisionamento. Foi fornecida alguma formação, mas isto não resultou numa mudança fundamental nas práticas de aprovisionamento. Recentemente, o GdM iniciou a elaboração de um novo código de aprovisionamento, mas o progresso geral na reforma do aprovisionamento tem sido lento.<sup>8</sup>

#### *Auditoria financeira*

32. A instituição suprema de auditoria em Moçambique, o Tribunal Administrativo, é uma organização jovem (fundada em 1997), que preparou a sua primeira auditoria das Contas do

---

<sup>7</sup> Este conselho foi criado pelo decreto do SISTAFE de Junho de 2004. Ele inclui representantes dos serviços de inspeção dos vários ministérios e da instituição suprema de auditoria, o Tribunal Administrativo. Ele reúne-se três vezes por ano

<sup>8</sup> Em 2002, o Relatório de Avaliação do Aprovisionamento Nacional (CPAR) do Banco Mundial fez uma série de propostas para resolver as fraquezas actuais no sistema de aprovisionamento.

Estado em 2000. Ela é ainda uma organização bastante fraca e com falta de pessoal e recursos para levar a cabo as tarefas necessárias, embora a qualidade do seu trabalho de auditoria tenha melhorado significativamente nos últimos anos, em termos do tempo necessário para realizar a auditoria anual das Contas do Estado assim como na própria qualidade das auditorias.

33. O Tribunal Administrativo apresentou a sua auditoria das Contas Gerais do Estado de 2003 ao Parlamento em Outubro de 2004, muito mais rápido do que nos anos anteriores. De acordo com a nova lei financeira, o MPF tem de publicar as Contas Gerais do Estado em Maio, cinco meses após o fecho do ano fiscal, e o Tribunal Administrativo tem de entregar o seu relatório de auditoria sobre essas Contas ao parlamento em Outubro do mesmo ano. Esta mudança no calendário (uma diferença de 20 meses em relação à lei anterior) foi discutida durante a Revisão Conjunta de 2004. A auditoria das Contas do Estado é extremamente importante para os doadores do AOG, porque o fluxo dos fundos do AOG é depositado na conta principal do orçamento estatal que é auditada anualmente pelo Tribunal Administrativo.

34. Moçambique está sujeito à lei Napoleónica, o que significa que a auditoria externa das Contas Gerais do Estado é função de um tribunal de direito e não de um auditor formado em contabilidade.<sup>9</sup> A auditoria (pré e pós) é apenas uma das três responsabilidades específicas conferidas ao TA pela Constituição.<sup>10</sup> O departamento dentro do Tribunal Administrativo que trata das auditorias é responsável pela auditoria de todas as 800 instituições públicas de contabilidade mas possui menos de 20 funcionários. Em 2004 (para 2003), o Tribunal Administrativo deu 'certificados de não objecção' a 437 órgãos e realizou auditorias suplementares em apenas 8 deles (ou seja, uma proporção extremamente reduzida de apenas 1%). Em todos os oito casos, foram identificados problemas, mas nenhum destes processos foi finalizado pelos juizes presidentes do Tribunal Administrativo. Em 2005, estavam para ser realizadas 39 auditorias suplementares.

35. A Assembleia da República debate os relatórios sobre as Contas do Estado e faz comentários, mas tem poucos conhecimentos técnicos para desempenhar esta tarefa. A Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia Nacional não tem um secretariado profissional para lhe apoiar no seu papel de supervisão. Em consequência disso, o seu papel de revisão fica limitado e não pode realizar nenhuma investigação mais profunda. Nos últimos anos, o MPF tem dado mais resposta aos relatórios do Tribunal Administrativo e aos comentários da Assembleia Nacional. Durante as Revisões Conjuntas entre doadores e governo, o Tribunal Administrativo tem recebido bastante atenção. Por exemplo, a Revisão de 2004 discutiu os recursos afectados ao Tribunal, a implementação das recomendações do Tribunal e a redução do tempo de preparação das auditorias das Contas Gerais do Estado.

### **Ajuda e GFP**

36. Os doadores continuam a ser parceiros construtivos na abordagem das questões de GFP e o enfoque particular do AOGP sobre o melhoramento desta área tem alcançado resultados concretos na melhoria dos sistemas na base. Por outro lado, o TA e o desenvolvimento da capacidade institucional têm sido provavelmente o elemento mais fraco do programa de AOGP e os doadores do AOGP e o governo estão a tentar abordar melhor esta questão. Os doadores também se esforçaram no sentido de harmonizar os desembolsos de acordo com o orçamento do Governo. A previsibilidade dos desembolsos dos doadores tem melhorado desde 2000. O volume dos fundos fora do orçamento continua sendo uma área de grande preocupação e

---

<sup>9</sup> O mesmo acontece em todos os países que seguem a lei Napoleónica, como Portugal, França e Espanha. Em países de tradição anglo-saxónica, a auditoria externa é função de um auditor formado em contabilidade.

<sup>10</sup> As outras duas são a adjudicação de disputas legais provenientes de actos e procedimentos administrativos e a adjudicação de apelos contra decisões do Estado e seus órgãos.

requer mais atenção para reduzir o impacto negativo destes fundos com vista ao desenvolvimento de um processo orçamental abrangente.

37. O GdM, em sintonia com a parceria dos doadores, está se concentrando num número limitado de reformas instrumentais, nomeadamente a RSP, a reforma das Receitas, o SISTAFE, o Aprovisionamento e a Inspeção Geral de Finanças (IGF). Isto veio racionalizar uma agenda muito extensa de reformas.

38. A nossa percepção é que existem preocupações justificadas quanto à eficácia dos fluxos de ajuda não vinculados entrando num orçamento que é incremental por natureza, desligado da avaliação dos custos dos efeitos, exhibe poucas melhorias na eficiência operacional ao longo do tempo, depende de práticas de aprovisionamento vulneráveis e pouco transparentes, e continua sendo um indicador flutuante de como o dinheiro é gasto e afectado em Moçambique. As reformas da GFP concentraram-se primeiro nos mecanismos de contabilidade e apresentação de relatórios e não na ligação entre a planificação e a orçamentação baseada em resultados. No entanto, o AOGP tem sido influente, não apenas através do seu financiamento relativamente modesto, mas também através do ímpeto que criou para centrar o diálogo no orçamento nacional e nos objectivos das políticas comuns aos vários sectores. O efeito mais importante do AOGP é que ele está a começar a mudar o relacionamento e os canais de comunicação entre o governo central e os ministérios sectoriais, e entre estes e o doadores. Estas mudanças também criam condições para uma maior responsabilidade na prestação de contas.

39. A nossa percepção é que o movimento a favor do AOGP reflecte as novas atitudes dos doadores em relação aos sistemas de GFP de Moçambique, e em relação ao uso dos sistemas governamentais na prestação da ajuda, reflectindo uma combinação de tendências:

- Melhorias na qualidade da GFP.
- Uma melhor reconhecimento pelos doadores das fraquezas dos sistemas de GFP de Moçambique levando a uma concentração maior nesses sistemas. Na verdade, o uso pelos doadores do AOGP dos sistemas de administração financeira do governo tem melhorado a prestação de contas destes sistemas tanto ao parlamento como à sociedade civil, assegurando portanto um processo orçamental mais aberto e transparente.
- De forma crítica, apesar das fraquezas dos próprios sistemas, o AOGP contribuiu para realçar os custos impostos pelos doadores de operar fora do sistema. Isto fez com que muitos mais doadores começassem a considerar canalizar a ajuda directamente através do orçamento, visto que isto: (i) dá ímpeto para identificar as fraquezas no sistema; (ii) leva à identificação de medidas para fortalecer estes sistemas; (iii) fornece incentivos para o GdM implementar estas medidas de reforma de uma maneira abrangente.

### Fontes

- Andersson, P.-Å. (2003a). *An Analysis of Budget Execution in Mozambique*. January–September 2003. Report 1, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Andersson, P.-Å. (2003b). *An Analysis of Budget Execution in Mozambique, 2001*. Report 2, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Andersson, P.-Å. (2003c). *Recommendations on the budget execution reports in Mozambique*. Report 3, Technical Support to Joint Review of Budget Performance. (December 2003) Maputo.
- Crown Agents (2001). *Programme Aid Verification, 2000 to 2003*. Final Report to Department for International Development in Southern Africa. Harare. (April 2001).

- Danish Ministry of Foreign Affairs/Danida (2003). *Budget Support from Denmark to Mozambique 2004–06 for the Implementation of the Poverty Reduction Strategy (PARPA)*. Draft Project Document. (November 2003) Maputo.
- DFID (2002a). *Managing Fiduciary Risk when Providing Direct Budget Support*. London: DFID.
- Foster, M. (2002). *Direct Budget Support to Mozambique*. Report to the Department for International Development. (10 November 2002).
- Government of Mozambique (2003). *Matrices for Performance Assessment Framework (PAF), Poverty Reduction Strategy Credit (PRSC)*. (August 2003) Maputo.
- Gustafsson, A. and Disch, A. (2001). *Joint Macro-financial Aid Programme to Mozambique: Background Study for Joint Programme Review*. Oslo: Scanteam.
- IDA and IMF (2005). *Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to strengthen Capacity of HIPC's to track Poverty-Reducing Public Spending*. Prepared by IMF Fiscal Affairs Department and the World Bank Poverty-Reduction and Economic Management Network.
- IMF (2001). *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*. Fiscal Transparency Component. Washington D.C.
- IMF (2003). *Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)*. Data Module. Washington D.C.: IMF.
- Lønstrup, E. (2002). *Status of Public Financial Management in Mozambique: Fiduciary Risk Assessment*. London: DFID.
- PEFA (2003a). *PFM Performance Measurement Framework*. Discussion Draft. (16 October 2003) Washington D.C.
- PEFA (2003b). *The Standardized Assessment – Issues for Consideration*. (16 October 2003) Washington D.C.
- PEFA Secretariat (2005). *Public Financial Management: Performance Measurement Framework*. (June) Washington, DC: PEFA Secretariat, World Bank.
- Scanteam (2004). *Public Finance Management Assessment, Mozambique 2004*. (September 2004) Oslo: Scanteam.
- Torp, J.E and Disch, A. (2002). *Assessment of the Functioning and Achievements of Objectives of the Joint Donor Programme for Macro Financial (Budget) Support to Mozambique*. Oslo: Scanteam.
- World Bank (2001a). *Mozambique: Public Expenditure Management Review*. December. Africa Region. Macroeconomics 1. Report no. 22985-Moz. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2001b). *Mozambique, Country Financial Accountability Assessment*. (August 2001) Washington D.C.: World Bank.
- World Bank (2002). *Country Procurement Assessment Report. Volume I: Summary of Findings and Recommendations*. Washington D.C.: World Bank.

### *Revisão Conjunta*

- Aide Memoire (2003). *Joint Donor Review 2003*.
- Aide Memoire (2004). *Joint Review 2004*.
- Aide Memoire (2005). *Revisão Conjunta – 2005*. (12 May 2005).
- Joint Donor Review (1999). *Joint Donor Review of Programme Assistance*. Maputo.
- Joint Donor Review (2002). *Budget Support to Mozambique – Minutes*. (May 2002) Maputo.
- Joint Donor Review (2004). *Joint Donor Mid-Year Review of Programme Assistance*. Maputo.



Tabela 4A.1: Indicadores PEFA de Medição do Desempenho da GFP<sup>11</sup> em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
<b>A. RESULTADOS DA GFP: Credibilidade do Orçamento</b>					
PI-1	Resultado da despesa agregada comparado com o orçamento original aprovado		Moderado	<b>Estável</b>	<p>A situação foi considerada como estando a melhorar na década de 1990 no âmbito do pacote de reformas do GdM – um argumento chave para Moçambique como ‘história de sucesso’. Nos anos 2000-01 o défice fiscal aumentou e ultrapassou o défice orçamental aprovado, devido ao impacto das operações de reestruturação bancária e ao custo da reconstrução após as cheias. Nos anos seguintes, a disciplina fiscal voltou a ficar forte e o défice fiscal real foi reduzido e mantido dentro do limite do défice orçamental aprovado.</p> <p>Em 2004, ano de eleições, não houve sinais no primeiro semestre de que o GdM tivesse afrouxado a sua disciplina fiscal. Em 2000 a situação era muito difícil de avaliar – uma grande parte das despesas não podia ser atribuída a alíneas orçamentais específicas, e a classificação era tão rudimentar que não servia para comparar com as prioridades/intenções políticas aprovadas. Desde 2003 existe uma nova tabela de classificação e melhor qualidade dos relatórios de despesa tornando a situação muito mais clara e transparente, embora haja ainda muito para fazer.</p> <p>Contudo, a escassez de dados ainda dificulta uma avaliação clara da segurança do orçamento. Um novo classificador de fontes de financiamento foi introduzido em 2005.</p> <p>O processo formal realizado pelo GdM para a elaboração do orçamento é bastante abrangente. A definição das despesas ‘do topo para a base’ imposto pelo MPF é combinado com o detalhe das despesas da base para o topo dado pelos ministérios sectoriais. Como muitos outros países, Moçambique faz uma separação formal entre as despesas correntes e de investimento. As despesas correntes são na sua maioria despesas em pessoal e portanto a sua execução atinge níveis bem elevados. A execução das despesas de investimento, por outro lado, varia bastante entre os sectores e as regiões do país.</p> <p>O resultado orçamental apresentado no Relatório Geral do Estado tem uma variação acima dos 5%, mas inferior a 20% em 2003 e 2004.</p>
PI-2	Composição do resultado da despesa comparado com o orçamento original aprovado		Fraco	<b>Melhorando</b>	
3	<i>Segurança do orçamento como guia para o resultado (Nível e composição do resultado “bastante próximos” do orçamento)</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<b>Melhorando</b>	

<sup>11</sup> Os indicadores PEFA (PI-1 a PI-28 e D-1 to D-3) são tirados da versão de Junho de 2005 do Quadro de Gestão Financeira PEFA GFP. Os 16 Indicadores HIPC AAP (versão de 2004) estão incluídos em Itálico.

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-3	Resultado da receita agregada comparado ao orçamento original aprovado		Moderado	<b>Melhorando</b>	Alfândegas, IVA introduzidos com sucesso, novos códigos fiscais introduzidos, autoridade de receitas está sendo organizada, receitas como % do PIB dentro do previsto, contribuições próximas das metas embora a meta de 15% para 2005 possa não ser atingida.
PI-4	Acumulação e monitoria despesas de pagamentos em atraso		Moderado / Forte	<b>Estável</b>	No sistema de despesas públicas de Moçambique, os pagamentos em atraso são insignificantes. O sistema permite a reposição de fundos mediante a justificação do uso de fundos no mês anterior – ou seja o dinheiro é enviado às unidades de despesa somente mediante a produção dos relatórios de contas dos meses anteriores. Dado que a documentação das despesas do mês anterior chega muitas vezes atrasada ou incompleta, as atribuições aos ministérios tendem a atrasar, por vezes bastante, o que provoca frequentemente níveis de despesa abaixo do previsto. Moçambique também não tem sofrido de faltas de liquidez crônicas. Este sistema forte de reposição, junto com uma liquidez monetária suficiente, gera uma acumulação de atrasos muito reduzida.
8	<i>Nível de pagamentos em atraso (Muito poucos ou nenhum atrasos acumulados)</i>	A	A	<b>Melhorando</b>	Moçambique está a introduzir um novo processo de autorização de pagamentos no qual os pagamentos são processados dentro do e-SISTAFE, eliminando o fardo administrativo excessivo do sistema de reposição, e o fenómeno de gastos abaixo do previsto. Dentro do e-SISTAFE, as agências de despesa recebem limites de despesa e este limite será pré-registado no e-SISTAFE.
	<b>B. QUESTÕES TRANSVERSAIS CHAVE: Abrangência e Transparência</b>				
PI-5	Classificação do orçamento		Moderado	<b>Melhorando</b>	As despesas governamentais são apresentadas numa base orgânica e económica. Além disso, existe uma classificação geral funcional. Em 2001, o GdM aprovou um plano de acção para implementar as Classificações das Funções do Governo (COFOG) aprovadas pelas NU e aumentou o número de classificadores funcionais chave de 14 em 2001 para 25 em 2003. Em conjunto com as discussões sobre a implementação do PARPA, estes classificadores funcionais permitiram ao GdM identificar as despesas relacionadas com a pobreza.
5	<i>Classificação das transações orçamentais (baseada em informação funcional e/ou programática)</i>	C	B	<b>Melhorando</b>	Até agora, o COFOG foi implementado apenas parcialmente. No período 2004-06, o GdM irá fazer uma nova revisão dos classificadores funcionais e orgânicos a fim de melhorar a consistência entre os orçamentos por um lado e os relatórios de execução orçamental por outro. No início de 2004, o GdM previa introduzir uma orçamentação programática em 2006, mas isto foi agora adiado por período indefinido.

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-6	Abrangência da informação incluída na documentação orçamental		Fraco	<b>Melhorando</b>	<p>Está em curso um processo para aumentar a cobertura dos donativos, agora estimada em 38%. A cobertura das “receitas próprias” também está melhorando através de um programa estruturado. Continua a haver grandes buracos. Consultar também o anexo sobre ‘<i>off-budget</i>’ e o indicador PI-7 e 2.</p> <p>A actual cobertura de informação fiscal no GdM está a condizer com as Estatísticas Financeiras Governamentais do FMI, incluindo as actividades governamentais gerais do estado e governos regionais e locais nos orçamentos propostos e seus resultados.</p> <p>O GdM melhorou o seu sistema de informação fiscal em duas fases. Em 2001, a cobertura informativa e a classificação orçamental melhoraram. Em Junho de 2004, em resultado do processo de implementação do SISTAFE, foi introduzido um novo sistema de cobertura e classificação orçamental. Os mais importantes são: (i) uma nova classificação funcional, adoptando a estrutura GFSM de 2001; (ii) classificação por fontes de recursos; (iii) classificação orgânica mais detalhada, incluindo ao nível do Governo Distrital, e; (iv) uma nova Tabela da Contas. A proposta orçamental de 2005 foi elaborada de acordo com estas classificações.</p>
1	<i>Composição da entidade orçamental (Muito próxima da definição de governo geral das estatísticas financeiras governamentais (GFS))</i>	A	B		<p>Moçambique tem dois relatórios fiscais principais: o Relatório de Despesas Orçamentais e as Contas Gerais do Estado. O primeiro centra-se na execução orçamental. As transações feitas sem o apoio orçamental devem estar incluídas no segundo.</p> <p>No entanto, as Contas Gerais do Estado dão uma visão muito limitada das despesas fora do orçamento. Uma grande quantidade de fundos são reportados num anexo apresentando uma informação consolidada em vez de uma informação detalhada.</p>

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-7	Extensão das operações governamentais não registadas				<b>Ver Anexo 4B para uma análise sobre a questão 'off-budget'.</b> A informação sobre este indicador é limitada mas acredita-se que os fluxos fora do orçamento são substanciais. A única informação concreta obtida nesta área tem sido no sector de saúde onde se estima que aproximadamente 30-40 % das actividades do orçamento geral são financiadas por fundos extra orçamentais.
2	<i>Limitações para o uso de transações fora do orçamento (despesas extra (ou fora do) orçamento são insignificantes)</i>	C	C	<b>Melhorando</b>	O GdM está fazendo um grande progresso na integração das despesas extra orçamentais dentro do orçamento. Foi dado um passo importante em 2005: as províncias e o governo local (distritos) foram totalmente detalhados e incluídos na proposta orçamental; as receitas recolhidas nos hospitais públicos assim como as taxas relativas à emissão de passaportes foram ambas identificadas e incluídas na proposta orçamental de 2005. Apesar destes esforços, vários ministérios têm receitas e despesas fora do orçamento. As receitas próprias das embaixadas, alguns projectos de investimento financiados pelos doadores e toda a despesa do Banco Central ainda não foram capturadas dentro do orçamento. Da mesma forma, o Instituto de Segurança Social, cuja despesa está intimamente relacionada com a redução da pobreza, assim como parte das folhas de pagamento das unidades do MPF não estão incluídas no orçamento.
PI-8	Transparência das relações fiscais inter-governamentais				Falta informação para fazer a avaliação.
PI-9	Supervisão do risco fiscal agregado de outras entidades do sector público		Fraco	<b>Melhorando</b>	A crise bancária mostrou a gravidade de assumir as responsabilidades contingentes; a falta de uma estratégia de médio prazo para a dívida é preocupante.
PI-10	Acesso público à informação fiscal chave		Fraco	<b>Melhorando</b>	O GdM deu uma série de passos para aumentar a transparência das operações orçamentais. Em 2000, começou a publicar os RTEOs que incluíam informação detalhada sobre as receitas, despesas e financiamento. Contudo, a acessibilidade do público a estes relatórios é ainda muito limitada. Além disso, em Novembro de 2004, o GdM iniciou a introdução do SISTAFE, um sistema integrado de informação para a administração financeira (ver ponto 19). Prevvia-se que este sistema seria estendido a cinco ministérios sectoriais e cobrisse 60% das despesas públicas em 2005, mas esta parece ser agora a meta para 2006. As auditorias das Contas do Estado pelo Tribunal Administrativo (TA) não são acessíveis ao público Moçambicano, mas apenas disponíveis para o governo, Assembleia da República e doadores. Até agora, a informação fiscal chave também é bastante inacessível e difícil de compreender e não está disponível electronicamente. Em 2005, contudo, o MPF pretende publicar os RTEOs na internet num formato mais compreensível. O CFMP também devia ser um documento público.

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
	<b>C. CICLO ORÇAMENTAL</b>				
	<b>C(i) Orçamentação baseada na Política</b>				
6	<i>Identificação da despesa relacionada com a redução da pobreza (Identificada através do uso do sistema de classificação)</i>	C	C	<b>Melhorando</b>	<p>A definição de “despesas para a redução da pobreza” é feita muito genericamente em Moçambique. Devido a esta definição extremamente genérica, a actual classificação geral é capaz de identificar as despesas de redução da pobreza. O facto de haver apenas informação agregada sobre as despesas de redução da pobreza torna quase impossível avaliar se as despesas públicas do GdM estão a actuar eficazmente sobre a pobreza.</p> <p>O GdM categoriza as despesas para redução da pobreza em “Áreas Prioritárias” e “Áreas Complementares”.<sup>12</sup> As áreas prioritárias representam cerca de 65% das despesas totais do GdM e as áreas ‘prioritárias’ e ‘complementares’ perfazem cerca de 90% das despesas totais. De facto, quase todas as despesas nos sectores prioritários são consideradas como sendo despesas para a redução da pobreza.</p> <p>O sistema actual de classificação do GdM não satisfaz os requisitos deste indicador.</p>
PI-11	Ordem e participação no processo orçamental anual		Fraco	<b>Melhorando</b>	<p>O envolvimento da maioria dos ministérios sectoriais no processo orçamental é muito limitado e a sua capacidade de planificação e orçamentação continua fraca. O diálogo entre o MPF e os ministérios sectoriais raras vezes acontece. Os ministérios sectoriais têm poucos incentivos para argumentar com o MPF sobre a sua parte no envelope financeiro disponível, visto que é muito mais fácil obter recursos dos doadores fora do quadro (fundos fora do orçamento). Além disso, os poucos conhecimentos técnicos sectoriais do MPF tornam ainda mais improvável um diálogo frutuoso. Apesar de tudo, no contexto do PARPA, pode-se observar um ligeiro avanço para uma planificação mais integrada.</p>

<sup>12</sup> As Áreas Prioritárias são: educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas básicas, boa governação e gestão macro-económica e financeira. As Áreas Complementares são: emprego e desenvolvimento empresarial, acção social, habitação, minas, pescas, turismo, indústria, tecnologia de transportes e comunicação, meio ambiente e protecção contra os desastres naturais.

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-12	Perspectiva pluri-anual na planificação fiscal, política da despesa e orçamentação		Fraco	<b>Melhorando</b>	A formulação orçamental não assenta num base clara de políticas. Não existe uma ligação eficaz entre a orçamentação e a planificação estratégica, tal como está reflectida no Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta do Governo (PARPA) e no Plano Económico e Social (PES). A formulação orçamental é sobretudo incremental dando muito pouca atenção à eficiência das atribuições e às prioridades das políticas. O Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP, no exterior conhecido como MTFP) não chega até ao nível político. O CFMP é apenas usado como um instrumento para disciplina fiscal, fixando os tectos para as unidades de despesa nas fases iniciais do ciclo orçamental. Na prática, não tem qualquer significado ou aplicação.
7	<i>Qualidade das projecções pluri-anuais de despesa (as projecções são integradas na formulação orçamental)</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<b>Estável</b>	<p>Num futuro próximo, o GdM pretende aumentar o papel do CFMP ao formalizá-lo ao nível estratégico e de políticas, e subsequentemente integrá-lo no quadro orçamental, e disponibilizá-lo publicamente. Devido à falta de capacidade no processo orçamental, a transformação do CFMP num instrumento útil para as atribuições (tal como o CDMP) tem recebido menos atenção nestes últimos anos do que nos finais da década de 1990. A pouca abrangência orçamental tem desencorajado este processo. Consequentemente, grandes quantidades de donativos vão directamente para os ministérios sectoriais ou mesmo para os projectos. Se o GdM fosse capaz de reforçar a sua capacidade de orçamentação nos próximos anos, a introdução do CDMP, junto com alguma orçamentação programática numa fase posterior, seriam medidas cruciais para melhorar a ligação entre a estratégia, o orçamento, os resultados e os impactos.</p> <p>Além disso, prevê-se que os vários documentos de estratégia e revisão do GdM sejam simplificados e mais consistentes. Primeiro, o governo prevê que o Plano Económico e Social (PES) se torne mais integrado e que a ligação entre o PES e a matriz do QAD seja fortalecida. Segundo, existe a intenção de tornar os documentos de revisão (Balanço do PES - BdPES, relatórios de execução orçamental, e vários relatórios de monitoria) mais consistentes. Estes ajustamentos podem contribuir para uma melhor coerência e 'ownership' destes instrumentos, e podem fortalecer a ligação entre a planificação, a orçamentação e a monitoria.</p>
	<b>C(ii) Previsibilidade e Controle na Execução Orçamental</b>				
PI-13	Transparência das obrigações e responsabilidades dos contribuintes				Durante a última década, o GdM realizou reformas fiscais importantes com vista a aumentar as receitas internas e portanto reduzir a médio prazo a dependência da ajuda externa. Em 1993 teve início uma operação de simplificação do sistema fiscal. A entrega da gestão das alfândegas a uma empresa privada em 1997 e a introdução do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) em 1999 fizeram parte destas reformas fiscais. Em 2002, o GdM simplificou ainda mais o seu sistema tributário e a sua administração ao reduzir os impostos marginais e ao introduzir uma nova lei fiscal e um novo
PI-14	Eficácia das medidas para o registo dos contribuintes e avaliação dos impostos				

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-15	Eficácia na recolha dos pagamentos dos impostos			<b>Estável</b>	código de incentivos fiscais. Em 2003, o governo introduziu novos impostos sobre o rendimento (individual e de empresas) e um imposto automóvel, assim como aumentou os impostos sobre o combustível. Em resultado destas reformas, as receitas governamentais como percentagem do PIB aumentaram progressivamente de 12% em 1999 para 14.3% em 2003. A colecta de impostos foi abaixo do nível previsto em 2004. Os dados do PIB estão sendo revistos mas o Memorando Económico Nacional (CEM) de 2005 do Banco Mundial calcula que a colecta de impostos de em 2004 foi 12% do PIB. Actualmente, o GdM está a preparar um quadro legislativo e institucional para a criação de uma Autoridade Central de Receitas.
PI-16	Previsibilidade na disponibilidade de fundos para efectuar as despesas		Fraco	<b>Estável</b>	Devido ao padrão sazonal nos rendimentos próprios do governo assim como aos atrasos e pouca previsibilidade dos desembolsos dos doadores, o GdM enfrenta muitas vezes faltas de liquidez, especialmente no primeiro semestre do ano. Como consequência, o Tesouro tem de cortar ou adiar as transferências para as unidades de despesa. Esta é a razão porque, especialmente nos primeiros meses do ano fiscal, as unidades de despesa têm falta de acesso aos recursos. No início do ano fiscal, o Tesouro fornece um avanço às unidades de despesa de 2/12 da despesa anual prevista. As unidades de despesa têm de justificar as suas despesas antes de receberem mais desembolsos. O Tesouro afirma que a transferência dos fundos adicionais é frequentemente atrasada devido às irregularidades ou fraca qualidade dos relatórios (em relação aos requisitos dos relatórios) e devido à demora na entrega dos justificativos necessários. As unidades de despesa afirmam que o Tesouro demora a responder aos seus relatórios. Prevê-se que a introdução do SISTAFE resolva as fraquezas chave, mas não está claro se isto é suficiente para ultrapassar as grandes fraquezas. O AOG tem sido mais previsível desde 2004.
PI-17	Registo e gestão dos saldos, débitos e garantias de dinheiro		Fraco	<b>Melhorando</b>	As contas virtuais unificadas a partir de 2004 e o esforço contínuo para criar uma conta única têm melhorado bastante a situação.
PI-18	Eficácia do controle das folhas de pagamento				Feita a primeira eliminação dos 'trabalhadores fantasma', há maior ligação entre a capacidade técnica e o nível salarial, mas no geral não se sabe até que ponto o controle é eficaz.

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-19	Competição, 'value for money' e controle no aprovisionamento		Fraco		<p>As regras e os regulamentos de aprovisionamento são fracos e muitas vezes não são cumpridos. O conhecimento destas regras dentro dos serviços públicos também é limitado. O sistema é igualmente vulnerável à corrupção devido à falta de transparência.</p> <p>É necessária uma reforma coerente e abrangente do sistema central de aprovisionamento. Nalguns ministérios sectoriais os doadores estão a apoiar a introdução de melhores práticas de aprovisionamento. Tem sido dada alguma formação, mas isto não tem resultado numa mudança fundamental nas práticas de aprovisionamento. O GdM iniciou a elaboração de um novo código de aprovisionamento, mas o progresso global na reforma do aprovisionamento tem sido lento.<sup>13</sup></p> <p>Como foi detalhado no CPAR de Moçambique realizado em Maio de 2002, o sistema de aprovisionamento de Moçambique possui graves fraquezas institucionais, legislativas e de recursos humanos que provocam sérios impactos negativos no uso dos recursos governamentais assim como dos recursos dos doadores e das organizações internacionais. Estas fraquezas afectam todos os sectores do aprovisionamento público e as actividades comerciais.</p> <p>O GdM não possui um quadro legal e regulador adequado para o aprovisionamento. Além disso, não existem regulamentos referentes à aquisição de serviços, para além de umas poucas regras sobre a selecção de consultores para a elaboração e supervisão de contratos de obras públicas. Não foram publicadas nenhuma lei ou regulamentos novos sobre aprovisionamento adequados aos recentes programas de descentralização governamental, o que efectivamente atrasa qualquer transferência eficaz de autoridade para as províncias.</p> <p>Consequentemente, a corrupção constitui um sério problema em Moçambique. No entanto, o GdM tem feito algum progresso no melhoramento da transparência do sistema de aprovisionamento público. Por exemplo, em Abril de 2004, uma lei de aprovisionamento promulgada em 1996 que permitia aos licitantes pagar o aprovisionamento ao nível ministerial está a ajudar a introduzir espaços de práticas melhoradas.</p>
16	<i>Aprovisionamento eficaz (processos de aprovisionamento que promovem a competição, transparência e 'value-for-money')</i>		C		

<sup>13</sup> Em 2002, o Relatório de Avaliação do Aprovisionamento Nacional (CPAR) do Banco Mundial fez uma série de propostas para resolver as fraquezas actuais no sistema de aprovisionamento.



Apoio Orçamental Geral em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
PI-20	Eficácia do controle interno para as despesas não-salariais		Fraco	<b>Melhorando</b>	A qualidade do controle e auditorias internas no sector público é ainda fraca , mas a Inspeção Geral de Finanças (IGF) do MPF tem estado sujeita a reformas importantes. Este processo de reforma começou em 1996 com um permanente apoio técnico e financeiro, principalmente da Suécia. Passo a passo, a IGF está a implementar o seu próprio plano estratégico e a introduzir uma cultura de controle e auditoria dentro do sector público. Nos últimos anos, a IGF recrutou pessoal em maior número e mais qualificado (o número actual de técnicos é de 126) e tem estado a treinar o pessoal existente. A IGF também supervisiona e dá formação e assessoria aos serviços de inspecção dos outros ministérios. Preparou recentemente um plano estratégico e de acção (de cinco anos) para o fortalecimento das funções de auditoria interna. Este plano precisa de ser aprovado pelo novo conselho coordenador para o controle e auditoria. <sup>14</sup> Na Revisão Conjunta de 2004 foi decidido que o PES e o QAD de 2005 deveriam conter metas mensuráveis sobre o progresso deste plano de acção.
PI-21	Eficácia da auditoria interna		Fraco	<b>Melhorando</b>	
9	<i>Qualidade da auditoria interna (função de auditoria interna eficaz)</i>	<i>B</i>	<i>A</i>		<p>Nos próximos anos, a maior expansão do SISTAFE, o novo sistema integrado de informação para a administração financeira, pode levar a um controle e auditorias maiores e mais eficientes ao nível interno. No entanto, uma preocupação chave em relação ao SISTAFE, é a constante alteração dos prazos de implementação.</p> <p>O sistema de controle interno continua fraco e muito ineficaz. O sistema de controle interno de Moçambique, herdado do sistema português, tem um sistema de pagamento ex-ante muito forte. Contudo, é justo referir que o sistema global de controle interno sofre com a falta de recursos financeiros e de capacidade humana da Inspeção Geral de Finanças (IGF), que é responsável pelo controle interno, incluindo a auditoria interna. A IGF é afectada pela falta de pessoal qualificado e uma escassez de recursos financeiros, meios de transporte e computadores, que impedem o seu funcionamento adequado. Muito poucos funcionários possuem o certificado internacional de contabilidade.</p> <p>Por outro lado, registaram-se algumas melhorias. Desde 2004, o departamento de auditoria interna (IGF) tem a sua própria alínea orçamental e portanto prevê-se que as condições materiais e logísticas melhorem. A IGF foi reforçada com a contratação de 30 novos funcionários e recebe assistência técnica da SIDA. Está sendo elaborado e implementado um plano de acção que procura melhorar a capacidade e reforçar o papel da IGF.</p>
	<b>C(iii) Contabilidade, Registo e Apresentação de Relatórios</b>				
PI-22	Rapidez e regularidade na reconciliação das contas		Fraco	<b>Melhorando</b>	Até agora não houve grandes mudanças, embora o SISTAFE constitua um potencial para melhorias dramáticas.

<sup>14</sup> Este conselho foi criado pelo decreto do SISTAFE de Junho de 2004. Ele inclui representantes dos serviços de inspecção dos vários ministérios e da instituição suprema de auditoria, o Tribunal Administrativo (TA). Ele reúne-se três vezes por ano.

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
11	<i>Qualidade da reconciliação dos dados fiscais/bancários (Reconciliação rápida e satisfatória dos dados fiscais e monetários)</i>	C	B		<p>O GdM possui a sua conta bancária no banco central assim como em numerosos bancos comerciais. No início de 2004, estimava-se que o GdM tinha perto de 4.500 contas bancárias activas (de um total de cerca de 12.000 contas). Portanto, é justo concluir que não existe uma reconciliação satisfatória das contas bancárias do GdM, por isso o marco de referência não é atingido. Uma das razões para a proliferação excessiva é a ausência de regulamentos para manter as contas governamentais. Actualmente, o GdM está a implementar uma conta do tesouro única.</p> <p>Um outro ponto que deve ser salientado está relacionado com a falta de cumprimento dos regulamentos do Banco Central relativos à compensação de cheques. Neste caso, para além das dificuldades práticas provocadas pela quantidade enorme de contas bancárias, a reconciliação demora mais tempo porque os bancos comerciais frequentemente não cumprem o período regulamentar de compensação dos cheques.</p> <p>Com a esperada implementação do SISTAFE, todas as contas do tesouro (aos níveis central e provincial) serão trazidas para o Banco Central; a abertura duma conta será autorizada apenas pelo tesouro e portanto os pagamentos serão feitos exclusivamente através do e-SISTAFE. Isto levará a que finalmente o GdM possa fazer a reconciliação de todas as suas contas bancárias em sistema <i>on-line</i>.</p>
PI-23	Disponibilidade da informação sobre os recursos recebidos pelas unidades de prestação de serviços		Fraco	<b>Melhorando</b>	O sistema antigo de 'avanços' significava um fluxo de fundos ao longo do ano muito irregular e imprevisível. Junto com o problema frequente de falta de liquidez a nível central, isto provocava sérios problemas no envio de fundos para as unidades de despesa. O SISTAFE está resolvendo esta questão.
10	<i>Uso de inquéritos para identificar as despesas (identificação feita numa base regular)</i>	C	C	<b>Estável</b>	Em 2002 foi realizado um ETSDES como um estudo piloto no sistema primário de saúde para analisar a transferência de fundos do governo central para as províncias, distritos e unidades sanitárias. Este estudo obteve grandes sucessos. Porém, até à data, não foi programado nenhum PETS em Moçambique e portanto o PET não é ainda uma característica regular do sistema de gestão das despesas. O marco de referência não foi ainda atingido.
PI-24	Qualidade e rapidez dos relatórios orçamentais durante o ano		Fraco	<b>Melhorando</b>	Relatórios mais abrangentes e regulares, mas ainda de difícil leitura, não totalmente consistentes, inacessíveis ao público.
12	<i>Rapidez dos relatórios orçamentais internos (relatórios mensais de despesa entregues no prazo de quatro semanas após o final do mês)</i>	C	B		<p>O MPF publica relatórios trimestrais normalmente dois meses após o fim do trimestre relevante, o que indica que os relatórios internos das unidades de despesa não são submetidos ao MPF no prazo de quatro semanas. Para além da rapidez e regularidade, os relatórios trimestrais de execução orçamental precisam de ser ainda melhorados em termos de utilidade para a tomada de decisões e em termos de cobertura.</p> <p>Estes relatórios apresentam as despesas reais, tanto correntes como de investimento, comparadas com as dotações orçamentais de acordo com as classificações económicas e territoriais. As despesas reais são também apresentadas de acordo com as classificações funcionais e institucionais, mas sem fazer a comparação com as dotações orçamentais correspondentes. Não é fácil avaliar o desempenho orçamental visto que a simples comparação com os dados orçamentais publicados no documento do orçamento pode ser enganadora devido aos ajustamentos introduzidos durante o ano fiscal.</p> <p>Estes relatórios não satisfazem os critérios do HIPC PETAG que estipula que os relatórios fiscais devem cobrir pelo menos 90% do valor das despesas dos ministérios sectoriais, visto que a cobertura orçamental continua sendo parcial.</p>

Apoyo Orçamental Geral em Moçambique

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
13	<i>Classificação usada para identificar as despesas para redução da pobreza (relatórios funcionais de boa qualidade, sem atrasos, baseados no sistema de classificação)</i>	B	B	<b>Melhorando</b>	<p>Devido à categorização genérica da definição da redução da pobreza, os relatórios fiscais, que mostram apenas uma classificação funcional ao nível agregado, podem identificar e informar sobre as despesas relacionadas com a pobreza numa base funcional. Esta categorização genérica não é suficiente para permitir avaliar em que medida as despesas globais do governo são em prol dos pobres. Como foi acima detalhado para o indicador 5, existem questões de precisão e utilidade da informação ao nível da sub-função, para uma grande parte das despesas classificadas como 'outras'.</p> <p>Os relatórios trimestrais de execução orçamental apresentam as despesas reais, tanto correntes como de investimento, comparadas com a dotação orçamental (tal como modificada durante o ano) de acordo com as classificações económicas e territoriais. As despesas reais também são apresentadas seguindo as classificações funcionais e institucionais, mas não é feita nenhuma comparação com a dotação orçamental correspondente no âmbito destas duas classificações. A comparação com os dados orçamentais publicados no documento do orçamento pode portanto ser enganadora devido aos ajustamentos introduzidos durante o ano fiscal.</p> <p>Em relação à classificação funcional, uma grande porção é classificada como 'outros' dado que as agências de despesa categorizam os seus gastos apenas por organização e o Ministério das Finanças reclassifica-as por função numa base ex-post.</p> <p>Estão a ocorrer melhorias em 2005, com a implementação da nova classificação por função e sub-função e os ministérios sectoriais serão obrigados a classificar devidamente as suas despesas. Só depois da introdução da orçamentação programática que está em preparação, poderá acontecer uma verdadeira clarificação. O programa - em vez da agência - devia ser classificado por funções e permitir avaliar melhor até que ponto as despesas governamentais são em prol dos pobres.</p>
PI-25	Qualidade e rapidez dos relatórios anuais financeiros				
14	<i>Rapidez no fecho das contas (Contas fechadas no prazo de dois meses após o fim do ano financeiro)</i>	A	B		<p>À medida que o SISTAFE está sendo implementado, o período complementar para o fecho das contas foi sendo reduzido para 2 meses em 2003 e tentativamente para zero em 2004.</p> <p>O Relatório de Execução Orçamental cobre apenas cerca de 70% das despesas mas esta fraqueza tem sobretudo a ver com a informação sobre as despesas financiadas pelos doadores.</p>
	<b>C(iv) Escrutínio e Auditoria Externos</b>				
PI-26	Âmbito, natureza e acompanhamento da auditoria externa		Fraco	<b>Melhorando</b>	A resposta à auditoria é agora vista como muito mais séria, empenhada, e o relatório de auditoria fornece o primeiro espaço para trocas entre as partes, permitindo a monitoria.

Anexo 4A: Estatuto e Tendências na GFP

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
15	<i>Rapidez das contas finais auditadas</i> ( <i>Contas auditadas apresentadas à legislatura no prazo de um ano</i> )	C	C		A instituição suprema de auditoria em Moçambique, o Tribunal Administrativo (TA), é uma organização jovem (criada em 1997) que preparou a sua primeira auditoria das Contas do Estado em 2000. É ainda uma instituição bastante fraca e com pouco pessoal, com recursos insuficientes para levar a cabo as tarefas necessárias, embora a qualidade do seu trabalho de auditoria tenha melhorado significativamente nos últimos anos, em termos do tempo necessário para realizar a auditoria anual das Contas do Estado assim como na qualidade das auditorias. O TA apresentou a sua auditoria das Contas Gerais do Estado de 2003 ao Parlamento em Outubro de 2004, muito mais rápido do que nos anos anteriores. De acordo com a nova lei financeira, o MPF tem de publicar as Contas Gerais do Estado em Maio, cinco meses após o fecho do ano fiscal, e o TA tem de entregar o seu relatório de auditoria sobre essas Contas ao Parlamento em Outubro do mesmo ano. Esta nova programação (com uma diferença de 20 meses em relação à lei anterior) foi discutida durante a Revisão Conjunta em 2004. A auditoria das Contas do Estado é extremamente importante para os doadores do AOG, porque o fluxo dos fundos do AOG é depositado na conta principal do orçamento estatal que é auditada anualmente pelo TA.
PI-27	Escrutínio legislativo da lei orçamental anual		Moderado	<b>Estável</b>	A Assembleia e a Comissão continuam com falta de recursos para esta tarefa – não houve grandes mudanças.
PI-28	Escrutínio legislativo dos relatórios de auditoria externa		Moderado	<b>Estável</b>	Moçambique está sujeito à lei Napoleónica, o que significa que a auditoria externa das Contas Gerais do Estado é função de um tribunal de direito e não de um auditor formado em contabilidade. <sup>15</sup> A auditoria (antes e depois) é apenas uma das três responsabilidades específicas conferidas ao TA pela Constituição. <sup>16</sup> O departamento dentro do TA que trata das auditorias é responsável pela auditoria de todas as 800 instituições públicas de contabilidade, mas tem menos de 20 funcionários. Em 2004 (para 2003), o TA deu certificados de ‘não objecção’ a 437 órgãos e realizou auditorias suplementares em apenas 8 destes órgãos (ou seja, uma percentagem bastante baixa de apenas 1%). Em todos os oito casos, foram identificados problemas, mas nenhum dos processos foi finalizado pelos juizes presidentes do TA. Em 2005, estava para ser realizadas 39 auditorias suplementares.  A Assembleia da República debate os relatórios sobre as Contas do Estado e faz comentários, mas tem poucos conhecimentos técnicos para desempenhar esta tarefa. A Comissão do Plano e Orçamento da Assembleia Nacional não tem um secretariado profissional para apoiar o seu papel de supervisão. Em consequência disso, o seu papel de revisão é dificultado e não é possível realizar investigações mais profundas. Nos últimos anos, o MPF começou a dar mais resposta aos relatórios do TA e aos comentários da Assembleia Nacional. Durante as Revisões Conjuntas entre os doadores e o governo, o TA tem recebido bastante atenção. Por exemplo, a revisão de 2004 discutiu os recursos afectados ao Tribunal, o acompanhamento das recomendações do Tribunal e a redução do tempo de preparação das auditorias das Contas Gerais do Estado.

<sup>15</sup> O mesmo acontece em todos os países que seguem a lei Napoleónica, como Portugal, França e Espanha. Em países de tradição anglo-saxónica, a auditoria externa é função de um auditor formado em contabilidade.

<sup>16</sup> As outras duas são a adjudicação de disputas legais provenientes de actos e procedimentos administrativos e a adjudicação de apelos contra decisões do Estado e seus órgãos.

*Apoio Orçamental Geral em Moçambique*

No.	Assunto	Pontuação [2001]	Pontuação [2004]	Tendência	Comentários e Análise
	<b>D. PRÁTICAS DOS DOADORES</b>				
D-1	Previsibilidade do Apoio Orçamental Directo				De 2000 ao 2003 a previsibilidade foi fraca. Desde 2004 está melhorando.
D-2	Informação financeira fornecida pelos doadores para a orçamentação e informação sobre o apoio a projectos e a programas		Fraco	<b>Melhorando</b>	Os principais doadores e agências de financiamento fornecem dados muito completos, mas apenas alguns são registados na documentação orçamental, em parte devido a problemas de classificação e de registo apropriados.
4	<i>Dados sobre o financiamento dos doadores (Despesas financiadas pelos doadores incluídas no orçamento ou em relatórios)</i>	<i>B</i>	<i>B</i>	<b>Melhorando</b>	<p>Ao nível do governo central a maior parte das despesas financiadas pelos doadores tem sido incluída na preparação do orçamento todos os anos. Nalguns sectores como a agricultura, estas despesas estão quase totalmente integradas no orçamento, mas devido ao facto da maior parte dos mecanismos financeiros serem controlados e monitorados pelos doadores que dão o financiamento, a execução e o registo dessas despesas são normalmente feitos fora do orçamento.</p> <p>O GdM, tentando remediar esta situação, usa um mecanismo no qual os dados são fornecidos pelos sectores e doadores. Sempre que recebe um desembolso dos doadores, o Tesouro avança os fundos para o sector. O sector depois de ter gasto estes fundos, apresenta um saldo que é depois registado no sistema de contabilidade. Esta informação é então incluída parcialmente no Relatório de Execução Orçamental e na sua totalidade no Relatório das Contas Gerais do Estado – o relatório de contas final apresentado anualmente ao Parlamento.</p> <p>Dado que a contabilidade é feita manualmente, estas despesas financiadas pelos doadores não estão totalmente registadas nas várias alíneas orçamentais até ao trimestre seguinte. Por outro lado, aos níveis provincial e distrital, a maior parte da despesa financiada pelos doadores nem sequer é registada no orçamento. A implementação do SISTAFE, juntamente com os esforços dos parceiros internacionais de Moçambique, continuará a promover mais melhorias no registo destas despesas.</p>
D-3	Proporção da ajuda que é gerida através do uso dos procedimentos nacionais		Fraco	<b>Melhorando</b>	O apoio orçamental aumentou como proporção da ajuda total, e a ajuda sectorial usando os procedimentos nacionais está a aumentar. Não há estimativas seguras do volume de despesas fora do orçamento, sabendo-se que varia entre 30 a 50 % do volume da ajuda total, dependendo do ano.

## Anexo 4B: A Questão dos Fundos fora do Orçamento ('*off budget*')

1. **Definição de fundos '*off-budget*'**: Uma grande parte da ajuda dos doadores e despesa do governo local ("donativos") está '*off budget*' (fora do orçamento), o que dificulta a orçamentação governamental. Estar totalmente '*on budget*' refere-se a fundos que estão registados no orçamento original do governo (OE) (dentro do orçamento), executados através do Sistema do Tesouro (dentro do tesouro), reportados através do sistema de contabilidade pública (dentro da contabilidade) e auditados pela Inspeção geral de Finanças (sujeito a auditoria). Um projecto ou programa, que não está incluído no documento do OE, também não pode estar no tesouro, nem na contabilidade, nem sujeito a auditoria. Assim, quanto mais o projecto ou o programa avança através do ciclo orçamental maior será a percentagem de projectos/programas que não estarão sujeitos aos mecanismos nacionais de orçamentação e prestação de contas. Consequentemente, podem ser encontrados níveis diferentes de separação do orçamento estatal: alguns fundos estão completamente fora do orçamento e outros parcialmente dentro do orçamento. Os fundos podem também ser considerados como estando '*on budget*' num sentido puramente nominal (em termos informativos). Os doadores não têm de se comprometer a entregar a gestão dos seus fundos ao GdM para que eles sejam incluídos no documento orçamental e nos relatórios trimestrais e anuais de execução orçamental.

2. **Como explicar o fenómeno '*off-budget*'**: Há uma série de razões que podem explicar porque alguns fundos continuam fora do orçamento (ver Cabral *et al*, 2005 para uma análise completa desta questão no sector da saúde). Por exemplo, alguns fundos continuam fora do orçamento porque os ministérios sectoriais gozam de maior autonomia se eles, e não o Ministério das Finanças, controlarem o acesso aos financiamentos dos doadores. Frequentemente também, o problema é uma questão de informação em que um ministério sectorial não tem informação suficiente nem atempada para registar o projecto/programa no OE ou para transferir a informação para o departamento de contabilidade assim que os fundos são executados. Noutros casos, os fundos não são incluídos no OE porque não possuem uma base legal (como no caso de algumas taxas cobradas aos utentes). O governo central pode preferir também não incluir todos os projectos sectoriais propostos pelos ministérios se não houver a certeza de que certos projectos serão realizados ou nos casos em que os projectos adicionais contribuem para exceder os tectos de despesa sectorial aprovados pelo FMI.

3. A grande quantidade de ajuda dos doadores que está "fora do orçamento" dificulta tanto a abrangência como a transparência do orçamento do estado. Para 2003, o Ministério do Plano e Finanças (2004) calcula que, em relação à despesa pública total, o financiamento externo representa 53% dos quais 31% estão fora do orçamento; outras fontes indicam que mais de metade da despesa pública é financiada com fundos fora do orçamento e que cerca de 80% do orçamento de investimento é financiado pelos doadores fora do orçamento. Contudo, estas são apenas estimativas aproximadas. Não se conhece qual é a verdadeira dimensão do problema.

4. A colecta de receitas próprias e respectivas despesas continuam também a impor barreiras importantes para a disciplina fiscal agregada e para a eficiência da afectação de recursos em Moçambique. O financiamento dos doadores representa o grosso dos fundos fora do orçamento. Todavia, algumas instituições governamentais conseguem colectar taxas consideráveis que não são contabilizadas (Banco Mundial, 2001a, Ministério do Plano e Finanças, Direcção do Plano e Orçamento 1999). A Austral (1999) realizou um estudo que fornece alguma informação sobre a extensão do problema dos recursos fora do orçamento e dá algumas pistas sobre a magnitude das receitas próprias fora do orçamento. Mais recentemente, tem sido estimado que 13% de todos os fundos '*off budget*' no sector da saúde provêm das taxas pagas pelos utentes (Cabral *et al* 2005).

5. **Como abordar o problema 'off-budget':** Iniciativas recentes, incluem um estudo do MPF sobre o problema 'off budget' no sector da saúde, e a criação em 2005 de um grupo de acção sobre 'off budget' que levou a um nível maior de inclusão dos projectos e programas centrais, incluindo todos os fundos comuns, no OE de 2006. Porém, o problema continua agudo particularmente para o financiamento ao nível provincial e para a inclusão de projectos que não necessitam de contribuições do orçamento interno de investimento do GdM. O problema é também muito menos estudado assim que começa a execução do orçamento. Devido às reformas em curso no sistema de gestão financeira estatal também se está a considerar incluir mais informação dentro do orçamento, mas fazer uma abordagem mais gradual em relação à transferência da gestão destes fundos para as autoridades do Ministério das Finanças.

6. O governo tomou algumas medidas para reduzir as taxas de utentes em situação ilegal e para a prestação de contas sobre as cobranças efectuadas. Por exemplo, produziu um relatório sobre o volume das receitas próprias do estado, e instruiu os ministérios sectoriais a cumprir com as leis existentes sobre as receitas angariadas por conta própria (todas as receitas deveriam ser depositadas nas contas do Governo Central antes de serem gastas). Porém, esta mudança levará algum tempo: os ministérios sectoriais têm relutância em transferir os seus fundos para o centro por não terem a certeza de que estes fundos possam ser acessíveis de forma atempada. Além disso, as taxas dos utentes são consideradas essenciais para os ministérios sectoriais, sendo muitas vezes utilizadas para cobrir os salários ou outros custos correntes.

7. Os doadores do AOGP continuam preocupados com a questão dos fundos dentro/fora do orçamento e estão empenhados em tomar medidas para melhorar a situação. Um dos seus objectivos (indicado no seu QAD conjunto) é aumentar a cobertura orçamental. As iniciativas descritas acima podem ajudar tanto na definição como na abordagem do problema, incluindo a elaboração de recomendações para incorporar os fundos dentro do orçamento a curto e médio prazos. Acima de tudo, os funcionários dos ministérios sectoriais e do MPF pensam que será possível incorporar a maioria das fontes 'off budget', embora continue a haver casos em que os custos de oportunidade para alguns projectos são simplesmente demasiado grandes para serem integrados no orçamento.

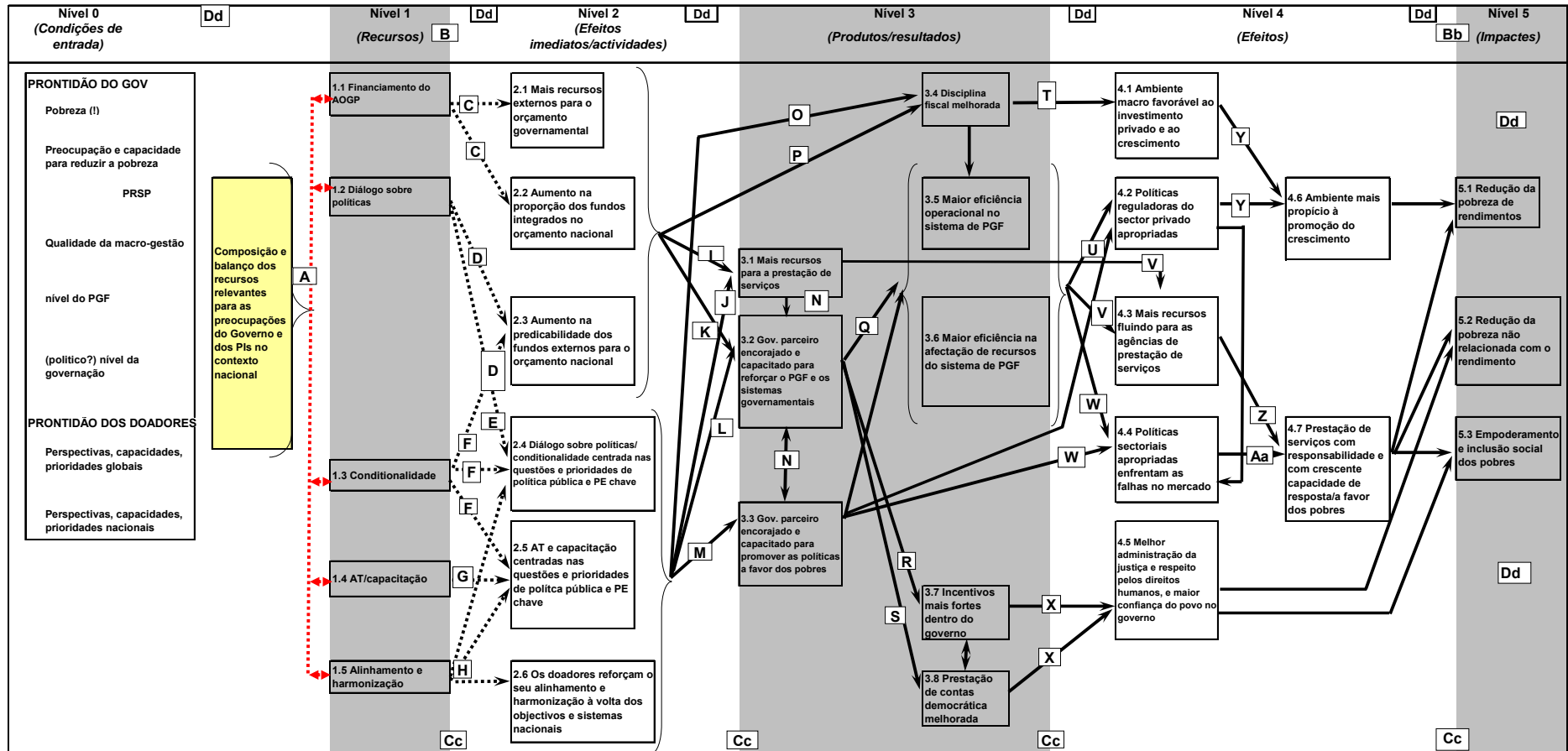
## **ANEXO 5: SUMÁRIO DAS CONSTATAÇÕES SOBRE CAUSALIDADE**

1. Na Figura “Chave para o Mapa de Causalidade” (Figura 5.1), as ligações entre os elementos aos diferentes níveis receberam “chaves”. As constatações relacionadas com cada ligação e o efeito do AOGP sobre cada uma são apresentados na Tabela 5.1 “Mapa de Causalidade: Sumário das Constatações sobre a Causalidade”, numa entrada que faz referência à “chave” da ligação no mapa. Cada entrada na tabela indica também os Capítulos nos quais as respectivas constatações podem ser encontradas (sobretudo na secção “Elo Principal de Causalidade” existente nos Capítulos da Parte B)..

2. Algumas “características transversais” afectando potencialmente todos os elos de causalidade também receberam “chaves”, nomeadamente o *loop* retroactivo e os custos de transação. As entradas correspondentes na Tabela 5.1 apresentam em linhas gerais como estas características têm afectado os elos de causalidade e os efeitos do AOGP sobre eles.



Figura 5.1: Chave para o Mapa de Causalidade



**Tabela 5.1: Mapa de Causalidade – Sumário das Constatções sobre Causalidade em Moçambique**

<b>A</b>	<b>Nível 0 → Nível 1</b> <i>O desenho e a sua relevância.</i>
	Desenho relevante, que evoluiu particularmente em resposta às exigências governamentais para maior previsibilidade do compromisso dos PIs. O desenho incluía todo o apoio programático e, embora o AOGP seja o aspecto central, o diálogo tem se tornado cada vez mais inclusivo, particularmente em relação ao apoio sectorial. Análises iniciais reconheceram a fraqueza da capacidade governamental e da prestação de contas mas não desenvolveram um apoio associado adequado particularmente em relação à capacidade. [Capítulo B1]
<b>B</b>	<b>Nível 1 → Nível 2</b> <i>Dados gerais dos inputs para os efeitos imediatos</i>
	Efeitos importantes de todos os <i>inputs</i> excepto que não tem havido uma abordagem diferente do AOGP em relação à Assistência Técnica/Desenvolvimento da Capacidade (AT/DC). Existem projectos associados de AT/DC dados numa base fragmentada a várias direcções nacionais do Ministério do Plano e Finanças. Um fundo conjunto para apoiar a unidade de reforma técnica dos sistemas de GFP (UTRAFE) representa o mecanismo de junção de fundos mais significativo para a AT/DC para fortalecer a GFP em todo o governo. Mas o apoio global para a AT/DC não possui a abrangência apropriada ao AOGP.
<b>C</b>	<b>1.1 → 2.1/2.2</b> <i>Efeito do AOGP nos recursos externos totais para o orçamento e a percentagem de fundos integrada no orçamento nacional.</i>
	O AOGP tornou-se uma porção considerável da AOD e tem contribuído com um importante financiamento para o orçamento do GdM, mas a AOD global não tem aumentado e está a diminuir em termos reais [Capítulos A3, B1, B3]
<b>D</b>	<b>1.2/1.3 → 2.3</b> <i>Efeitos do diálogo sobre a previsibilidade do financiamento externo para o orçamento.</i>
	Inicialmente o desembolso do AOGP era caracterizado por uma baixa previsibilidade (contribuindo para o apelo do GdM que levou à elaboração de um MdE mais concreto). O diálogo e mecanismos para a prestação de contas dos doadores sobre o seu próprio desempenho, em conjunto com o MdE, conduziu a níveis muito melhores de previsibilidade. [Capítulo B1]
<b>E</b>	<b>1.2 → 2.4</b> <i>Maior foco do diálogo sobre questões chave de política e despesa públicas.</i>
	O diálogo do AOGP incidiu sempre sobre as questões de despesa pública, particularmente no contexto das dotações em prol dos pobres, mas desde 2003 ele tem incidido mais sobre a avaliação do impacto das despesas. O diálogo (Revisão Conjunta e grupos de trabalho) e a avaliação do QAD têm apoiado as prioridades sectoriais e trans-sectoriais em prol dos pobres. Os sectores relativamente negligenciados até agora (desenvolvimento do sector privado, reforma legal e judicial) estão a receber mais atenção. [Capítulos B1, B2]
<b>F</b>	<b>1.3 → 2.3/2.4/2.5</b> <i>Influência da condicionalidade sobre a previsibilidade do financiamento, sobre o foco do diálogo e sobre a AT/DC.</i>
	As condições políticas implícitas criaram inicialmente um clima de incerteza. O MdE de 2004 indicou quais os princípios fundamentais do relacionamento, assim como as expectativas de desempenho tanto do governo como dos PIs. Isto melhorou bastante a previsibilidade e tornou mais claro o foco do diálogo. As Revisões Conjuntas anuais e a avaliação do desempenho esclarecem as expectativas em relação ao governo. A AT/DC são temas do diálogo mas (excepto para a implementação do SISTAFE) não uma condicionalidade. [Capítulos A3, B1, B3, B4, B5]
<b>G</b>	<b>1.4 → 2.5</b> <i>Efeito imediato (directo) do AOGP sobre a AT/DC</i>
	Não tem havido uma abordagem diferente do AOGP em relação à AT/DC. Existem projectos associados de AT/DC dados numa base fragmentada ao Ministério do Plano e Finanças e dados numa base de fundos conjuntos (dirigidos pelo FMI com apoio bilateral), para o desenvolvimento de um Sistema Integrado de Administração Financeira (SISTAFE) para fortalecer a GFP em todo o governo. Mas o apoio à AT/DC não possui a abrangência apropriada ao AOGP. [Capítulos B1, B4, C3]

<b>H</b>	<b>1.5 → 2.4/2.5/2.6</b> <i>Mudanças para maior harmonização e alinhamento com os objectivos e sistemas nacionais, reflectidas no diálogo e no trabalho de AT/DC.</i>
	Efeitos fortes de H&A, incluindo através dos efeitos demonstrativos sobre outras modalidades de ajuda (p. ex. o uso alargado do QAD e o crescente alinhamento dos programas sectoriais com o ciclo orçamental). A harmonização entre os doadores do AOGP tem lugar sobretudo através do seu alinhamento com os sistemas do GdM. O erro está no carácter (in)adequado dos sistemas orçamentais e talvez na coerência/ownership da política nacional em redor da qual os doadores estão se alinhando. A H&A da AT/DC teve alguns progressos: vários doadores fornecem AT/DC às mesmas direcções nacionais e também contribuem para um fundo comum em apoio ao SISTAFE que até agora foca principalmente a contabilidade orçamental e não a planificação. [Capítulos B2, B4, B10].
<b>I</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.1</b> <i>Recursos crescentes para a prestação de serviços (efeitos no fluxo de fundos)</i>
	Foram integrados mais recursos totalmente dentro do orçamento através dos próprios fundos do AOGP e também através do crescente foco dos doadores do AOGP sobre a redução do volume dos fluxos fora do orçamento de um modo mais geral. Os fundos do AOGP estão disponíveis para o uso arbitrário do GdM com vista a cumprir os seus compromissos do PARPA. Anualmente, o QAD torna estes compromissos mais concretos e direccionados. O financiamento do AOGP tem também aumentado a disponibilidade de fundos para as despesas correntes. Contudo, é provavelmente verdade que o mesmo financiamento iria da mesma forma para a prestação de serviços, mas através de outras modalidades de ajuda. Os ministérios sectoriais estão preocupados com a ameaça às suas linhas directas de financiamento dos doadores para as prioridades sectoriais. [Capítulo B3]
<b>J</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.1</b> <i>Recursos crescentes para a prestação de serviços (efeitos no diálogo/AT/DC/H&amp;A)</i>
	As preferências de despesa do GdM (favorecendo os 'sectores prioritários', principalmente educação e saúde) foram definidas no PARPA, em simultâneo com o AOGP e com uma forte influência dos PIs do AOGP. O diálogo e a condicionalidade do AOGP têm mantido os compromissos do PPE, e tornado o desembolso condicional a isto. [Capítulo B3]
<b>K</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.2</b> <i>Efeitos do fluxo de fundos sobre o empoderamento para fortalecer os sistemas de GFP, etc.</i>
	Ao introduzir mais fundos no orçamento, o AOGP tem ajudado a criar condições para o fortalecimento da GFP, mas o progresso é modesto e parte de uma base fraca. Em consequência do maior financiamento orçamental, o MPF e os ministérios sectoriais estão a começar a planificar as prioridades orçamentais mais eficazmente e a fortalecer a contabilidade orçamental. Porém, a continuação da predominância do financiamento dos doadores através de outras modalidades de ajuda enfraquece este efeito. [Capítulos B3, B4]
<b>L</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.2</b> <i>Efeitos do diálogo/AT/ H&amp;A sobre o empoderamento para fortalecer a GFP, etc.</i>
	O diálogo, as condições comuns e a avaliação conjunta do desempenho, enquadrados por uma harmonização e alinhamento fortes, têm fortalecido bastante a pressão sobre o governo para melhorar a GFP. Isto é apoiado pelas reformas do SISTAFE na contabilidade orçamental. Porém, a AT/DC no MPF e abrangendo a GFP estão geralmente fragmentadas entre múltiplos doadores. [Capítulos B2, B3, B4]
<b>M</b>	<b>2.4 → 3.3</b> <i>O diálogo encoraja e aumenta o poder para fortalecer as políticas em prol dos pobres</i>
	O compromisso com políticas em prol dos pobres existe independentemente do AOGP, embora seja apoiada por ele. O diálogo no processo de Revisão Conjunta do AOGP e a avaliação através do QAD têm reforçado a atenção em relação aos resultados em prol dos pobres, tornando as metas mais concretas, tornando a agenda em prol dos pobres mais trans-sectorial, e abraçando sectores que até agora tinham recebido menos atenção dos doadores. O GdM tem sido encorajado a se comprometer com estas políticas. [Capítulo B5]

Anexo 5: Sumário das Constatações sobre Causalidade

<b>N</b>	<b>3.1 → 3.3</b> <i>O financiamento do AOGP encoraja e aumenta o poder para o fortalecimento das políticas em prol dos pobres</i>
	A eficácia do diálogo do AOGP através do processo da Revisão Conjunta (ver M) depende da existência dos fundos do AOGP. Embora os níveis gerais de financiamento dos serviços não tenham provavelmente aumentado em resultado do AOGP, o nível de fundos canalizado através do OE aumentou devido ao AOGP. A canalização de fundos através do OE apoia o diálogo trans-sectorial, reforça as prioridades de política para todo o governo tal como definidas no PARPA, e dá algum apoio aos sectores (p. ex. o judiciário) que anteriormente receberam pouca atenção.. [Capítulos B3, B5]
<b>O</b>	<b>2.4/2.5/2.6 → 3.4</b> <i>Efeitos da falta de fluxos de fundos na disciplina fiscal</i>
	A política do FMI é a influência externa mais forte na política monetária e fiscal do GdM. Contudo, o diálogo e a condicionalidade do AOGP, associados ao PRGF, têm criado pressão para manter a disciplina fiscal. A disciplina fiscal não foi aplicada durante os primeiros anos do AOGP devido à descapitalização bancária e às despesas de reconstrução após as cheias. Os níveis baixos de colecta de impostos em 2004 contribuíram também para que as metas não fossem alcançadas. Porém, a tendência geral é positiva. [Capítulo B6]
<b>P</b>	<b>2.1/2.2/2.3 → 3.4</b> <i>Efeitos do fluxo de fundos sobre a disciplina fiscal</i>
	A disciplina é provavelmente influenciada pelo facto de haver mais fundos dentro do orçamento, reduzindo a necessidade de fazer empréstimos e reduzindo o déficit após os donativos para o mesmo nível de despesa. Porém, os desembolsos tardios passaram a ter efeitos negativos na disciplina orçamental quando o governo recorreu á emissão de notas do tesouro para cobrir as faltas de liquidez. A disciplina fiscal depende totalmente do comportamento governamental, e os efeitos dos fluxos de fundos, qualquer que seja o seu volume, não podem controlar mas apenas influenciar esta dinâmica. [Capítulo B6]
<b>Q</b>	<b>3.2 → 3.5/3.6</b> <i>Empoderamento do governo em relação à GFP → maior eficiência operacional e na afectação de recursos</i>
	As prioridades de afectação de recursos estão claramente definidas nos efeitos combinados do PARPA, fortalecidas e melhor especificadas através das metas do AOGP/QAD, e indicadas também nos planos sectoriais. A confiança na correspondência entre as prioridades orçamentais e as despesas reais tem sido fraca, embora isto esteja agora sendo abordado através do SISTAFE. A eficiência operacional continua fraca mas o equilíbrio entre as despesas correntes e capitais está melhorando e os salários estão sendo cada vez mais pagos atempadamente. [Capítulos B3, B4]
<b>R</b>	<b>3.2 → 3.7</b> <i>Empoderamento do governo para fortalecer os sistemas → incentivos dentro do governo mais fortes</i>
	O diálogo do AOGP e o financiamento 'on budget' estão a fortalecer os incentivos dos ministérios sectoriais para operarem através da planificação e dos canais orçamentais nacionais, mas a ajuda sectorial para alguns ministérios chave e o financiamento directo ao nível provincial continuam sendo mais importantes para eles. Os orçamentos distritais dependem ainda principalmente da sua relação com os ministérios sectoriais. [Capítulo B4]
<b>S</b>	<b>(2.2 →) 3.2 → 3.8</b> <i>Empoderamento do governo para fortalecer os sistemas → melhor prestação de contas democrática</i>
	Os fundos do AOGP estão totalmente 'on budget', e junto com os novos instrumentos para avaliação do desempenho e elaboração de relatórios sobre a execução orçamental, aumentaram as oportunidades para a prestação de contas democrática, auditoria, e informação pública. Os sistemas de auditoria estão ficando mais fortes com o apoio e pressão do AOGP, mas os sistemas de prestação de contas ao parlamento e ao público em geral continuam fracos. [Capítulo B4]
<b>T</b>	<b>3.4 → 4.1</b> <i>Ligação da disciplina fiscal com um ambiente macro favorável ao crescimento.</i>
	Foi amplamente alcançado uma ambiente macro-económico mais favorável – excepto em relação ás taxas de juro elevadas – sob a orientação das políticas monetaristas do FMI apoiadas pelo AOGP, e que estão ligadas ao PRGF. O AOGP tem ajudado a reduzir o custo do financiamento do orçamento e consequentemente a tendência para fazer empréstimos ao GdM o que desencoraja o investimento privado. [Capítulo B6]

<b>U</b>	<b>3.3/3.5/3.6 → 4.2</b>	<i>Melhor sistema de GFP e empoderamento do governo para fortalecer as políticas → políticas reguladoras do sector privado apropriadas</i>
<p>Existe muito pouca evidência, até há pouco tempo, de um melhoramento do ambiente regulador ou que as reformas do sistema de GFP tenham contribuído para tal. Contudo, o AOGP tem fornecido um fórum para o diálogo sobre esta questão com um grupo temático do governo e doadores sobre o desenvolvimento do sector privado, o qual tem analisado, entre outros assuntos, o efeito da gestão financeira do governo. [Capítulos B5, C2].</p>		
<b>V</b>	<b>3.1/3.5/3.6 → 4.3</b>	<i>Recursos maiores para a prestação de serviços e melhor GFP → Mais recursos canalizados para as agências de prestação de serviços</i>
<p>A afectação de recursos para as agências de prestação de serviços aumentou desde 1995. O compromisso de políticas pelo governo e doadores para aumentar os fluxos de recursos para a prestação de serviços antecede o AOGP, mas o AOGP tem mantido o compromisso e tornado-o mais concreto ao definir metas mais detalhadas para dar prioridade aos serviços em prol dos pobres através do QAD. A afectação de mais recursos através do orçamento e a melhoria dos sistemas de GFP permitem uma monitoria mais adequada da execução orçamental de acordo com as prioridades das políticas, assim como uma distribuição mais equilibrada entre as despesas correntes e de investimento. [Capítulos B 5, B7].</p>		
<b>W</b>	<b>3.3/3.5/3.6 → 4.4</b>	<i>Melhor sistema de GFP e empoderamento do governo para fortalecer as políticas → políticas sectoriais apropriadas abordam as falhas do mercado</i>
<p>O AOGP tem-se envolvido directamente na questão do desenvolvimento do sector privado só após o alargamento da sua agenda e a elaboração do Quadro de Avaliação do Desempenho em 2003/04. Ele tem seguido a definição de prioridades do PARPA em relação às despesas do sector público. Contudo, mais recentemente, sob a pressão do diálogo do AOGP, os doadores e o governo estão agora dando mais atenção ao desenvolvimento do sector privado e a obstáculos legais e reguladores que o dificultam. [Capítulos B5, B6, C2 e D2]</p>		
<b>X</b>	<b>3.7/3.8 → 4.5</b>	<i>Incentivos governamentais/prestação de contas democrática → confiança da povo no governo, administração da justiça e direitos humanos</i>
<p>Embora tenha havido algum ajustamento para incentivos dentro do governo (R) e um potencial para uma maior prestação de contas interna (S), estas mudanças tiveram até agora muito pouco efeito sobre a administração dos direitos humanos, justiça ou confiança do povo no governo. [Capítulo B8]</p>		
<b>Y</b>	<b>4.1/4.2 → 4.6</b>	<i>Influência do ambiente macro e das políticas do sector privado para um ambiente favorável ao crescimento</i>
<p>Os efeitos são fracos. Contudo, o AOGP tem contribuído para um ambiente macro-económico mais favorável e, mais recentemente, o diálogo do AOGP tem dado mais atenção ao desenvolvimento do sector privado. [Capítulos B5, C2]</p>		
<b>Z</b>	<b>4.3 → 4.7</b>	<i>Mais recursos chegam às agências de prestação de serviços → mais e mais prestação de serviços em prol dos pobres</i>
<p>Mais recursos estão a chegar às agências de prestação de serviços, mas isto é ainda devido mais à ajuda sectorial do que ao apoio orçamental geral. A curto prazo, os ministérios sectoriais estão preocupados com a interrupção do fluxo de fundos devido à sua transferência para o orçamento. A quantidade de serviços tem aumentado, porém a sua qualidade e capacidade de resposta é duvidosa. [Capítulos B3, B7]</p>		
<b>Aa</b>	<b>4.4 → 4.7</b>	<i>Influência das políticas sectoriais sobre a prestação de serviços em prol dos pobres</i>
<p>A cobertura dos serviços sociais (educação e saúde) tem aumentado bastante ao longo dos últimos 10 anos. O apoio sectorial e a ajuda a projectos têm sido as principais modalidades de ajuda que contribuíram para isto. Contudo, o AOGP tem mantido o apoio aos compromissos do GdM nestes sectores, tem acrescentado o apoio e a pressão colectivos dos doadores para alcançar as metas mensuráveis, e tem ajudado a montar os sistemas que irão melhorar a eficiência das despesas assim como melhorar a qualidade do financiamento dos serviços no futuro. [Capítulos B5, B7]</p>		

## Anexo 5: Sumário das Constatações sobre Causalidade

<b>Bb</b>	<b>Nível 4 → Nível 5</b> <i>Efeitos do AOGP → impactos na pobreza</i>
O AOGP pode ter tido um efeito positivo pequeno no uso dos serviços, redução de pobreza de rendimento e empoderamento das pessoas pobres. Porém, é de esperar que os seus efeitos a médio prazo sejam maiores, dado que ele apoia os processos positivos subjacentes (definição de prioridades e metas nos serviços), financiamento contínuo do governo, fortalecimento dos sistemas de GFP, e apoio para a prestação de contas e reforma judicial). [Capítulo B8]	
<b>Cc</b>	<b>(todos os níveis)</b> Custos de Transação
Na transição para o AOGP, os custos de transação para o GdM e talvez para os PIs parecem ter aumentado, especialmente pelo facto das outras modalidades de ajuda continuarem a existir. Os custos de transação iniciais estenderam-se dos ministérios sectoriais para o MPF, em vez de serem transferidos de um lado para o outro. Porém, o AOGP apresenta certamente custos de transação mais baixos para o GdM na fase do desembolso. [Capítulos B3, C4]	
<b>Dd</b>	<b>(todos os níveis)</b> Retroacção
Existem mecanismos muito fortes de retroacção e aprendizagem partilhada, particularmente nas relações entre o GdM e os PIs através da Revisão Conjunta. Foram também criados mecanismos para incluir a sociedade civil, e o parlamento tem acesso às avaliações dos doadores/governo – mas estes mecanismos continuam fracamente desenvolvidos ou fracamente explorados pelos detentores de interesse. Ao nível oficial, podia ser dada maior atenção no sentido de (i) avaliar os impactos na pobreza (actualmente dependente dos relatórios governamentais) e (ii) analisar sistematicamente o equilíbrio desejável entre o AOGP e as outras modalidades de ajuda. [Capítulos B9 e D2]	



## ANEXO 6: INQUÉRITO A SETE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL

### Introdução

O questionário seguinte foi enviado às delegações provinciais do Grupo Moçambicano da Dívida, uma ONG nacional que é um membro importante do Observatório da Pobreza (ver Capítulo B5). O inquérito solicitava comentários sobre as tendências na prestação de serviços e as causas das tendências observadas. A intenção era verificar se os factores causais identificados tinham alguma coisa a ver com os tipos de intervenção associados ao AOGP. Obtiveram-se respostas de sete grupos da sociedade civil provenientes de quatro províncias (duas no sul, duas no centro e três numa província do norte). Os resultados são apresentados em tabela nas páginas seguintes.

### Caixa 6.1: O Questionário

1. A sua organização (ou outra com a qual eventualmente compartilha informação) participa na avaliação e monitoria do desempenho das instituições e serviços do governo? Se sim, pode por favor indicar a periodicidade? E de que forma é que tem participado?
2. Tem alguma informação se houve melhoria ou agravamento no financiamento da província e dos distritos em relação aos últimos dois anos? Exemplo:
  - a. Os professores têm recebido os seus salários atempadamente?
  - b. O pessoal da saúde tem recebido os seus salários atempadamente?
  - c. São realizados trabalhos de manutenção das escolas?
  - d. São realizados trabalhos de manutenção dos edifícios das Unidades Sanitárias?
  - e. Se achar que tem havido melhorias, por favor descreva os factores que levaram as essas melhorias  
Julga que há acções que o governo realizou que ajudaram nas melhorias observadas? Quais?
3. Na sua opinião, qual foi a evolução dos serviços públicos nos últimos dois anos? (Educação, Saúde, Justiça)
  - a. Educação  
EP1:
    - O número de crianças que vai à escola aumentou?
    - O número de meninas que vai à escola aumentou?
    - O número de crianças que completam o ano lectivo aumentou?
    - O número de meninas que completam o ano lectivo aumentou?EP2:
    - O número de crianças que vai à escola aumentou?
    - O número de meninas que vai à escola aumentou?
    - O número de crianças que completam o ano lectivo aumentou?
    - O número de meninas que completam o ano lectivo aumentou?
    - Se julgar que houve melhorias, por favor descreva os factores que levaram a essas melhorias
    - Julga que há acções que o governo realizou que ajudaram nas melhorias observadas? Quais?
  - b. Serviços de Saúde
    - O acesso as Unidades Sanitárias melhorou para a população?
    - A qualidade dos serviços melhorou?
    - Se julgar que houve melhorias, por favor descreva os factores que levaram a essas melhorias
    - Julga que há acções que o governo realizou que ajudaram nas melhorias observadas? Quais?
    - Outros comentários que deseje fazer sobre acções realizadas no combate a pobreza



**Caixa 6.2 Resultados do Questionário**

		SINTICIM, Inhambane	ADCR, Gaza	GMD Zambézia	OTM.CS Zambézia	Igreja Católica, Cabo Delgado	Sindicatos, Cabo Delgado	AEATUR, Cabo Delgado
Salários recebidos	Educação		Não	Grande parte	Sim nos últimos dois anos	Sim	A partir de 2005	Sim
	Saúde		Não	Grande parte	Sim	Sim	A partir de 2005	Sim
Manutenção	Educação		Fraca	Sim	Sim	Sim	Só pelas ONGs	Alguns
	Saúde		Fraca		Alguma	Sim	Só nas sedes distritais	Alguns
Melhoria de serviço?	Educação	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Saúde	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	
	Justiça	Não	-	-	-	Não	Não	Não
O número de crianças que frequenta o EP1 aumentou?	Todos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Meninas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
O número de crianças que completa o EP1 aumentou?	Todos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Meninas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
O número de crianças que frequenta o EP2 aumentou?	Todos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Meninas	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
O número de crianças completa o EP2 aumentou?	Todos	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
	Meninas	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
<b>Factores que levaram a melhorias na Educação</b>		Plano governamental e envolvimento dos parceiros	Aumento do nº de escolas; mudança de atitude dos pais; matrículas e livros escolares gratuitos	Aumento do nº de escolas, formação de professores, sistema IMAPS, cancelamento da dívida, medidas dos HIPC	Debates públicos entre o governo e a sociedade civil	Matrículas escolares gratuitas	Construção de novas escolas	Promoção da educação das meninas

Anexo 6: Inquérito a Sete Organizações da Sociedade Civil

	<b>SINTICIM, Inhambane</b>	<b>ADCR, Gaza</b>	<b>GMD Zambézia</b>	<b>OTM.CS Zambézia</b>	<b>Igreja Católica, Cabo Delgado</b>	<b>Sindicatos, Cabo Delgado</b>	<b>AEATUR, Cabo Delgado</b>
<b>Contribuição do governo na Educação</b>	Construção de escolas e promoção da educação das meninas		Novos investimentos	Construção de escolas		Construção do IMAP, escolas secundárias, institutos de línguas e UCM	
<b>O acesso à saúde melhorou?</b>			Sim	-		Sim	Sim
<b>A qualidade dos serviços de saúde melhorou?</b>	Não	Sim	Muito	-	Sim	Não	Sim
<b>Factores que levaram a melhorias na Saúde</b>		Aumento do sistema de saúde e formação de pessoal da saúde	Maior nº de unidades sanitárias, formação do pessoal da saúde. Cancelamento da dívida e medidas dos HIPC	Debates públicos entre o governo e a sociedade civil			Ambulâncias e pessoal médico na maioria dos distritos
<b>Contribuição do governo na Saúde</b>		Melhoria das unidades de sanitárias	Investimento nos sistemas de saúde	Construção de unidades sanitárias	Construção de unidades sanitárias; controle e disciplina do pessoal	Novas unidades sanitárias nos distritos; melhores meios de transporte	
<b>Outros comentários</b>	Necessidade de maior participação da sociedade civil na estratégia de combate à pobreza	Importância do apoio para estradas, pescas, habitação, saneamento, energia, género na agricultura, apoio aos pequenos agricultores e ao comércio			Mais centros de alfabetização, especialmente para mulheres; apoio em micro-créditos para a criação de pequenos animais	Mais centros de alfabetização, especialmente para mulheres; apoio em micro-créditos para a criação de pequenos animais	
<b>Envolvimento na monitoria dos serviços</b>	Sim	Sim ocasionalmente	Reuniões com as direcções provinciais em cada dois meses.	Reuniões trimestrais sobre os relatórios	Reuniões periódicas com a direcção de educação	Reuniões e negociações com o governo	Sim



**ANEXO 7: QUADRO DE AVALIAÇÃO DO DESEMPENHO DE 2005**

Programa do Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	No.	Metas do QAD 2005		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Ações			2005	2006	2007
Redução da pobreza através da orientação privilegiada dos serviços públicos para as populações mais carentes	Educação	Ensino Primário	Escolarização universal - Aumento do acesso e redução das desistências - Melhoria da qualidade - Redução das disparidades de género	Aprovar, implementar e avaliar o Plano Estratégico 2005-2009 - Implementar o programa de construção de escolas a baixo custo - Implementar a estratégia de formação de professores considerando o novo currículo - Aprovar e implementar a estratégia a género	Taxa líquida de escolarização EP1	1a	79%	83%	86%
					Taxa líquida de escolarização raparigas EP1	1b	77%	81%	84%
					Taxa de conclusão EP1	2a	48%	58%	66%
					Taxa de conclusão raparigas EP1	2b	41%	52%	62%
	Saúde	Materno-Infantil	Redução mortalidade materna	Aumentar a oferta de cuidados obstétricos	Partos institucionais	3	49%	51%	51%
					Redução mortalidade Infantil	Aumentar a cobertura do Programa Alargado de Vacinações	4	95%	95%
			Aumentar o acesso aos serviços básicos de saúde	Expandir o acesso ao tratamento de qualidade para as doenças transmissíveis e não transmissíveis	Índice de utilização: consultas externas/habitante	5	0.93	0.94	0.95
	HIV-SIDA	MISAU/ CNCS	Prevenção e mitigação do impacto em pessoas infectadas e afectadas pelo HIV/SIDA	Reduzir a transmissão vertical	Número de mulheres grávidas e neonatos com HIV que recebem profilaxia para evitar a transmissão vertical	6	15000	25000	35000
		CNCS		Fortalecer capacidades e parcerias e expandir o apoio institucional aos programas	% de fundos canalizados pelo CNCS-SE às OSC's, instituições do sector público e privado (% total de fundos aplicados pelo CNCS-SE a todas as categorias de despesas)	7	55%	65%	70%

*Apoio Orçamental Geral em Moçambique*

Programa do Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	No.	Metas do QAD 2005		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções			2005	2006	2007
				Cuidados e apoios comunitários e domiciliários (crianças órfãos e vulneráveis)	Numero de iniciativas comunitárias suportadas pelo CNCS-SE no apoio a crianças órfãos e vulneráveis no país (% das aplicações totais das OSCs, e instituições do sector público e privado)	8	20%	23%	25%
Redução da pobreza através da orientação privilegiada dos serviços públicos para as populações mais carentes	Infra-estruturas	Estradas	Melhoria da rede nacional	Reabilitar e melhorar a rede nacional;	Kms. Reabilitados	9	1091	705	
				Melhorar a execução de obras e serviços	Kms Manutenção Periódica	10	1635	2001	
					Kms Manutenção de Rotina	11	14343	15247	
		Água	Aumento do acesso	Abrir poços, estabelecer novas ligações	% População com acesso à água potável	12	44.20%	45.8%	
		Saneamento	Aumento do acesso	Latrinas melhoradas, fossas sépticas	% População com acesso a serviço de saneamento	13	37%	39%	
Promoção do desenvolvimento económico, com prioridade para as zonas rurais e a redução dos desequilíbrios regionais	Agricultura e desenvolvimento rural	Serviços Agrários	Promoção da produção agrícola	Aumentar a abrangência dos serviços de Extensão Agrária	% explorações agrícolas assistidas que adoptaram pelo menos uma nova tecnologia durante os 12 meses anteriores	14	28%	30%	32%
				Melhorar a cobertura dos serviços de sanidade animal	% de explorações Agro-pecuárias que vacinaram gado	15	70%	72%	75%
				Estimular os mecanismos de mercado	% da produção de cereais (milho, mapira e arroz) efectivamente comercializada pelo sector formal	16	16.10%	16.20%	16.60%
				Promover o uso de técnicas de rega	Área (Ha) de esquemas de rega construídos e/ou reabilitados com recursos públicos	17	2,900	3,200	3,300
		Gestão dos Recursos Naturais	Acesso a terra	Simplificar mecanismos de tramitação do direito de uso e aproveitamento terra	% de processos recebidos e tramitados no prazo de 90 dias	18	90%	92%	95%
			Promoção da exploração sustentável de recursos naturais	Estimular a gestão comercial sustentável de Recursos Naturais via planos de manejo	% de concessões com Plano Maneio aprovado	19	37%	45%	50%

Anexo 7: Quadra de Avaliação do Desempenho de 2005

Programa do Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	No.	Metas do QAD 2005		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções			2005	2006	2007
Criação de um ambiente favorável à acção do sector privado	Desenvolver o sector privado		Estimular a criação de emprego no sector formal, modernizar a pratica de comercio para melhorar as actividades económicas, simplificar o processo de registo de negocio e reduzir a corrupção.	Revisão da Lei do Trabalho e Submissão à Assembleia da Lei de Trabalho Revista	20	Submissão lei			
				Revisão do projecto do Código Comercial	21	Implementação (sujeito a aprovação da AR)			
	Políticas macro-económicas e financeiras	Sistema Financeiro	Fortalecer a contabilidade no sector bancário	Efectuar uma auditoria forense ao BAu através da PGR	22	Finalizada	Medidas tomadas		
				Melhorar a intermediação financeira incluindo aquela dirigida às micro, pequenas e medias empresas e agregados familiares sem acesso à banca comercial	Fortalecer a capacidade institucional do BdM e de outras autoridades de regulação	23	Aprovação e emissão do regulamento do LICSF		
					Implementação da estratégia do BIM, incluindo a preparação da venda da participação do Estado	24	√		
				Melhorar o sector seguros e protecção social	Fortalecimento do sistema de protecção social	25	Submissão da proposta de lei de protecção social à AR		
						26	Inicio do estudo actuarial do sistema de segurança social	Conclusão do estudo actuarial	

Apoio Orçamental Geral em Moçambique

Programa do Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	No.	Metas do QAD 2005		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções			2005	2006	2007
Criação de um ambiente favorável à acção do sector privado	Políticas macro-económicas e financeiras	Reforma do Sistema de Administração financeira do Estado	Elevação da eficiência e eficácia da gestão das disponibilidades financeiras do Estado	A despesa nos sectores prioritários do PARPA supõe pelo menos 65% da despesa total excl. juros da dívida. Pelo menos metade deste 65%, em Educação e Saúde.	27	65%	Indic PARPA II	Indic PARPA II	
				Aumentar a abrangência do orçamento como requisito para o orçamento por programa	28	Concluir o estudo para <i>off-budgets</i> na Saúde e começar implementar as recomendações no ciclo de OE 2006 para Saúde	Concluir o estudo para <i>off-budgets</i> na Educação e começar orçamento por programas na OE 2007 da Saúde	Restantes sectores (agua, agricultura, e recursos minerais)	
				Implementar o e-SISTAFE	29	60% do OE em SISTAFE (sujeito a confirmação após a missão do QAG)	100 % OE (sujeito a confirmação pela missão do QAG)		
		Reforma Tributária	Tributação mais simples e abrangente, justa e equilibrada	Fortalecimento de administração tributária e estabelecimento da Autoridade Tributaria (ATM) em 2006	30	Aprovação da Regulamentação e Procedimentos da ATM	Estabelecimento da ATM		
				Receita total em percentagem de PIB	31	14.9%	15.1%	15.1%	
		Aprovisionamento	Adopção de um sistema transparente e eficiente	Implementar um sistema moderno de aprovisionamento de acordo com as melhores práticas internacionais baseado no novo regulamento do aprovisionamento e em ligação com o e-SISTAFE	32	Iniciar implementação	Implementação	Implementação	
		Auditoria	Melhorar cobertura e função das auditorias internas e externas	Implementação das componentes prioritárias do plano estratégico no auditoria interna	33	√	√	√	
				Revisão das funções das instituições de auditoria externa *	34				
		Planeamento e Monitoria	Harmonização dos instrumentos de médio e curto prazo	A revisão do PARPA concluída através um processo consultivo	35	√			
				Processo único da formulação do CFMP, PES e OE.	36	Iniciar	Iniciar e Sistematizar a Monitoria unificada do CFMP/PES/OE		

\* Ver o aide memoire

Anexo 7: Quadra de Avaliação do Desempenho de 2005

Programa do Governo – PARPA			Prioridades		Indicadores	No.	Metas do QAD 2005		
Objectivos Estratégicos	Áreas	Sub-áreas	Objectivos	Acções			2005	2006	2007
Criação de um ambiente favorável à acção do sector privado	Boa Governação, Legalidade e Justiça (Combate a corrupção)	Reforma Sector Público	Desconcentração e Descentralização	Preparar a política e a estratégia de descentralização		37	Preparado	Aprovado	
				Estabelecimento de critérios para afectação de recursos financeiros aos distritos		38	Proposto/preparado	Aprovado/implementado	
				FCA transferido para cada Autarquia (programação, execução) e receitas totais de cada Autarquia/pessoa (programação)		39	Valor e Valor/Pessoa será disponível	Valor e Valor/Pessoa será disponível	Valor e Valor/Pessoa será disponível
			Racionalização de estruturas e processos	Aprovação pelo governo da Política salarial de médio prazo (reforma salarial) e a implementação começou com a harmonização da base de dados		40	Aprovação	Impl.	
				Planos de reestruturação acordados dentro do CFMPE o início da implementação nas áreas da Saúde, Educação Agricultura, MAE, MIC e MPF		41	Planos acordados e implementação iniciando	Impl.	
			Combate à corrupção	Realizar uma pesquisa sobre Boa Governação, corrupção e prestação de serviços e Implementar a Estratégia de anti-corrupção		42	Aprovação da estratégia e implementação iniciando		
				Levantamento sobre a corrupção no sistema de justiça (propondo soluções para a simplificação processual e de outras causas da corrupção) e recomendações implementadas		43	Publicação do primeiro estudo e identificação de outras instituições a serem abrangidas	Seguimento do estudo	
				Aumentar os recursos do Governo (particularmente uma melhor contratação de pessoal) afectos às Unidades Anti-Corrupção		44	√	√	√
Consolidação da Paz, e Unidade Nacionais, da justiça e da democracia	Boa Governação, Legalidade e Justiça (Combate a corrupção)	Reforma da Justiça	Elevar a eficiência na provisão de serviços pelo sistema judicial	Aumentar o número de sentenças judiciais (esta sujeito a modificação) *		45	42% (Ano base é 2002)	50% (Ano base é 2002)	60% (Ano base é 2002)
				Redução do número de prisioneiros que aguardam acusação e julgamento	% máximo de presos a espera de julgamento	46	57%	50%	
			Simplificação e maior celeridade no processamento	Apresentação dum programa de reforma a longo prazo incluindo um sistema de planificação, orçamentação e monitoria que dê prioridade à prestação de serviços do sector.		47	√	Implementação	
				Consolidar a partir do POPEI um sistema harmonizado de M&E.		48	√		
			Reformas de leis	Revisar a Código de Processo Civil,		49a)	Submissão à AR		
				Rever lei orgânica dos Tribunais Judiciais incluindo secções comerciais		49b)	Submissão à AR		
				Revisar a Código de Notariado,		49c)	Submissão à AR		
				Rever Código Penal		49d)	Submissão à AR		
	Rever Legislação Prisional		49e)	Submissão à AR					

r o aide memoire