IPAD
Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

AVALIAÇÃO

DO

PROGRAMA INDICATIVO DE COOPERAÇÃO DE MOÇAMBIQUE

(2004-2006)

Avaliadores: Fernando Jorge Cardoso, Patrícia Magalhães Ferreira

Agosto de 2006

Agradecimentos

A presente avaliação externa contou com a colaboração de várias entidades, sem as quais a elaboração deste relatório não teria sido possível. Em particular, agradecemos à Direcção de Serviços de Planeamento e Programação do IPAD por todas as informações disponibilizadas e à Divisão de Avaliação pelo apoio dispensado ao longo de todo o trabalho. Estamos particularmente gratos a todos aqueles que, em Lisboa e em Maputo, se disponibilizaram a responder às nossas dúvidas e solicitações.

Agradecemos ainda com a maior estima, o importante apoio prestado pela Embaixada portuguesa em Maputo durante a fase de trabalho de campo, particularmente através do Dr. José Guedes de Sousa, bem como a disponibilidade e acompanhamento prestados pela Direcção para a Europa e Américas do Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação moçambicano, através do Dr. Ismael Valigy.

Este relatório foi realizado para o Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD),
que detém propriedade sobre o mesmo.
O tratamento da informação e as análises aqui expressas não reflectem, contudo, a política oficial desta instituição,
sendo da exclusiva responsabilidade da equipa de avaliação.

Acrónimos

ACP	África, Caraíbas e Pacífico
AGOA	Africa Growth and Opportunity Act
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CFMP	Cenário Fiscal de Médio Prazo
CIC	Comissão Interministerial para a Cooperação
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DCI	Departamento de Cooperação Internacional
DNA	Direcção Nacional de Águas do Ministério das Obras Públicas e Habitação (Moçambique)
DPG	Development Partners Group
DS BIL I	Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais I,IPAD
DS BIL II	Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais II,IPAD
FADM	Forças Armadas de Defesa de Moçambique
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAPI	Gabinete de Promoção de Investimentos (Moçambique)
GBS	General Budget Support (Apoio Geral Directo ao Orçamento de Estado)
GoM	Governo de Moçambique
GRICES	Gabinete de Relações Internacionais da Ciência e do Ensino Superior (Portugal)
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries Initiative
ICP	Instituto da Cooperação Portuguesa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional (Portugal)
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
INAG	Instituto da Água (Portugal)
INAHINA	Instituto Nacional de Higrografia e Navegação de Moçambique
INE	Instituto Nacional de Estatística (Portugal e Moçambique)
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPLB	Instituto Português do Livro e das Bibliotecas
LEM	Laboratório de Engenharia de Moçambique
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil (Portugal)
MAI	Ministério da Administração Interna (Portugal)
MDN	Ministério da Defesa Nacional (Portugal)
MEC	Ministério da Educação e Cultura (Moçambique) – anterior MINED
MINEC	Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (Moçambique)
MTSS	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Portugal)

OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODAMOZ	Overseas Development Assistance to Mozambique Database
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
OE	Orçamento de Estado
ONGD	Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Plano Anual de Cooperação
PAF	Programme Assessment Framework (QAD- Quadro de Avaliação do Desempenho)
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAP	Parceiros/Parceria para o Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PES	Plano Económico e Social
PIC	Programa Indicativo de Cooperação
PIREP	Programa Integrado da Reforma Profissional de Moçambique
PMA	Países Menos Avançados
PO-05	Programa de Cooperação Portuguesa no Estrangeiro
PROAGRI	Programa Nacional para o Desenvolvimento Agrário
RNB	Rendimento Nacional Bruto
SADC	Southern Africa Development Community
SIDA	Síndroma da Imunodeficiência Adquirida
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SWAP	Sector Wide Approach (Abordagem Sectorial Ampla)
UE	União Europeia
USAID	United States Agency for International Development

ÍNDICE GERAL

Pag.

Sumário Executivo / Executive Summary **7**

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO **13**
Âmbito e Objectivos da Avaliação 13
Questões metodológicas 14
Limitações 16
Estrutura do Relatório 18

Parte I – CONTEXTO **19**
A Evolução das Estratégias e Políticas de Moçambique, de Portugal e dos outros Doadores

1.1. O contexto económico, a Política de Desenvolvimento e de Cooperação de Moçambique 20
1.2. O Contexto da Cooperação Internacional em Moçambique: Estratégias e Política dos Doadores 24
1.3. O contexto da cooperação Portugal-Moçambique 33
1.4. O PIC e os PAC de Moçambique 47

Parte II - RESULTADOS DA AVALIAÇÃO **53**

2.1. Relevância 52
2.2. Eficácia 61
2.3. Eficiência 66
2.4. Sustentabilidade 85
2.5. Análise dos "3 C" 90

Parte III - CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES **98**

3.1. Programação..... 99
3.2. Aspectos Organizativos e Institucionais..... 104
3.3. Implementação dos Projectos e Programas de Cooperação..... 108
3.4. Instrumentos e Modalidades da Cooperação 111
3.5. Articulação com outros Doadores 116
3.6. Articulação entre Actores da Cooperação Portuguesa 117

ÍNDICE
Tabelas, Quadros e Gráficos

Pag.

Quadro 1.1.A - Sistema de Planificação Pública: Articulação de Instrumentos	22
Tabela 1.3.A - Documentos Estratégicos da Cooperação Portuguesa	35
Gráfico 1.3.B - Ajuda Pública ao Desenvolvimento Portuguesa (APD) 2002-2005	36
Quadro 1.3.C – Principais Receptores da APD Bilateral Portuguesa	37
Quadro 1.3.D - Organograma do IPAD	38
Gráfico 1.3.E – Ajuda Pública ao Desenvolvimento: Desembolsos por Ministério (%)	39
Tabela 1.3.F – Exame do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa, 2005: Principais Recomendações	40
Gráfico 1.3.G – Evolução da APD Bilateral Portugal-Moçambique 1996-2005	45
Tabela 1.3.H – Distribuição Sectorial da APD Bilateral Portugal-Moçambique 2002-2005	46
Gráfico 1.4.A – PAC 2004: Áreas de Intervenção	48
Gráfico 1.4.B– PAC 2005: Áreas de Intervenção	48
Gráfico 1.4.C – PAC 2006: Áreas de Intervenção	48
Gráficos 1.4.E – Co-Financiamento ONGD 2002-2006	50
Quadro 2.1.A - Áreas de Intervenção e Montantes previstos no PIC 2004-2006 e respectivos PAC	58
Quadro 2.1.B – Projectos Inscritos em PAC	59
Quadro 2.3.A – Execução do PAC 2004	80
Quadro 2.3.B – Execução do PAC 2005	81
Quadro 2.3.C – Execução do PAC 2006	83

SUMÁRIO EXECUTIVO

A presente avaliação teve como âmbito o Programa Indicativo de Cooperação de Portugal com Moçambique e sua implementação no período 2004-2006 através dos Planos Anuais de Cooperação (PAC 2004, 2005 e 2006), por forma a poder apreciar a relevância, eficácia,eficiência e sustentabilidade dessa cooperação.

Contexto

Desde a assinatura do Acordo de Paz em 1992, altura em que era considerado um dos países mais pobres do mundo, a economia e a sociedade moçambicanas transformaram-se profundamente, sendo hoje considerado um dos Estados da África Subsaariana com desenvolvimento económico mais positivo e sustentado. Não obstante registar ainda níveis de desenvolvimento humano muito baixos, a taxa de pobreza absoluta diminuiu de 69,4% em 1996-97 para 54,1% em 2002-03, representando uma redução de mais de 15% em 6 anos. O HIV-SIDA ameaça, contudo, constituir um revés para os progressos alcançados na prossecução dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio em várias áreas. As altas taxas de crescimento económico camuflam ainda disparidades regionais significativas e um aumento da desigualdade de rendimentos entre as várias camadas sociais.

O documento estratégico que estabelece as orientações e prioridades do desenvolvimento em Moçambique é o Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta (PARPA), actualmente em vigor para o periodo 2006-2010 (PARPA II). O PARPA constitui um instrumento flexível, ajustado e actualizado anualmente através do Cenário Fiscal de Médio-Prazo (CFMP), do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento de Estado (OE), que são instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo. O PARPA II define como principal prioridade a redução da incidência da pobreza absoluta para 45% em 2009, através de uma progressão gradual medida por indicadores e metas anuais específicas. Organiza-se em torno de três pilares - Governação, Capital Humano e Desenvolvimento Económico -, para além de diversos temas transversais. O documento afirma igualmente a actual tendência em curso em Moçambique de considerar o distrito como base do desenvolvimento e de iniciar gradualmente um processo de descentralização orçamental.

O país continua, pelas suas características e evolução política e económica, a merecer a confiança dos doadores, que se encontram fortemente presentes no terreno e em grande número (por comparação com outros países africanos). Moçambique é altamente dependente da ajuda externa para financiar o seu desenvolvimento e é igualmente um dos países africanos com maiores taxas de absorção dos fundos externos. Os instrumentos de ajuda utilizados vão desde a tradicional ajuda a programas e projectos, até abordagens de apoio sectorial e de apoio ao OE, sendo que o valor geral da ajuda desembolsada pelos parceiros externos aumentou em termos reais 13,3% de 2004 para 2005, no total das modalidades da ajuda. No que respeita à coordenação e harmonização entre parceiros, a Comissão Europeia seleccionou vários países como estudos-piloto das iniciativas de coordenação – sendo Moçambique o único na África Subsaariana -, pelo que foi concebido um *road map* a ser implementado, com componentes que vão desde a partilha de informação entre doadores, a delegação de representação entre parceiros, a possibilidade de estudos analíticos conjuntos ou a realização de missões externas conjuntas.

A Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento constitui o principal quadro internacional de referência nesta área, apontando metas concretas para 2010. Nesse contexto, a estratégia de cooperação de Moçambique, que está actualmente a ser elaborada pelo governo, estabelece que deverá existir um alinhamento dos doadores com as prioridades, os sistemas e procedimentos do país beneficiário.

O sistema de apoio directo ao OE moçambicano - através da Parceria para o Apoio Programático (PAP) formada com base no Memorando de Entendimento assinado pelos parceiros em 2004 -, constitui hoje um dos maiores programas conjuntos de África, quer em termos de volume quer do número de parceiros envolvidos, e é encarado pelas autoridades moçambicanas como um exemplo de boas práticas no sentido da melhoria da qualidade e da apropriação da ajuda externa. No total, os desembolsos efectuados de apoio ao OE e à balança de pagamentos cresceram de cerca de 243,4 milhões de dólares em 2004 para cerca de 284,8 em 2005 e, previsivelmente, para 310,2 em 2006, sendo os maiores contribuintes o Reino Unido, o Banco Mundial e a Comissão Europeia. O apoio a sectores específicos através de SWAP ou de fundos comuns sectoriais tem igualmente aumentado, existindo actualmente um esforço de inclusão destes fundos no OE.

Como suporte à PAP e à implementação do PARPA existe uma estrutura com mais de vinte grupos de trabalho distribuídos por quatro pilares temáticos e questões transversais, nos quais os doadores, o governo e algumas organizações da sociedade civil participam para monitorizar a evolução de uma série de indicadores acordados conjuntamente (Quadro de

Avaliação do Desempenho). Os grupos de trabalho constituem não apenas fóruns especializados de debate sobre questões técnicas, mas igualmente sedes de discussão e influência sobre directrizes sectoriais. Apesar dos avanços significativos ao nível da complementaridade e da monitorização da eficácia da ajuda em Moçambique, o diálogo é ainda desequilibrado, uma vez que o processo continua em grande medida a ser liderado pelos doadores ("*donor driven*").

As reuniões de avaliação conjunta do desempenho e a generalidade dos relatórios existentes sobre a ajuda orçamental em Moçambique salientam o balanço positivo, no geral, desta modalidade, embora os riscos sejam igualmente salientados: a dependência excessiva dos grandes doadores, a necessidade de capacitação interna de gestão e de implementação ao nível central e local, entre outros. No geral, a conclusão é que Moçambique está a ter um melhor desempenho que outros países de nível semelhante de desenvolvimento e de dependência da ajuda, para além de que indicadores como a responsabilização mútua e o exercício de eficácia da ajuda estão mais avançados.

A Cooperação Portuguesa

A Cooperação portuguesa registou, nos últimos anos, alterações conceptuais e organizativas importantes: ao nível internacional, os compromissos assumidos por Portugal vão no sentido de respeitar e aderir a novas orientações das instituições e dos acordos dos quais faz parte, bem como do cumprimento de determinadas metas quantitativas (Acordo de Monterrey); ao nível nacional, saliente-se a criação do IPAD em 2003 e a adopção do documento de orientação "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", em 2005.

A Cooperação Portuguesa canaliza a maior parte da sua ajuda externa bilateralmente, estanto concentrada num conjunto relativamente pequeno de países, dos quais se destacam os países da África Lusófona e Timor. Moçambique tem vindo a perder peso relativo no cômputo da APD portuguesa e os valores absolutos da cooperação com este país têm igualmente decrescido desde 1998.

No plano institucional, a politica de APD tem-se caracterizado por uma considerável dispersão institucional, ao nível da formulação, execução e financiamento das actividades. A isto acresce a insuficiência de recursos humanos adequados no IPAD, nos Ministérios sectoriais e no terreno.

Apesar do IPAD se apresentar formalmente como o elemento concentrador dos mecanismos de relacionamento institucional dos diversos actores da cooperação portuguesa, uma diversidade considerável de outros agentes intervém, de forma directa ou indirecta, na acção externa de Portugal em geral. A ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios que desempenham um papel nos programas de cooperação é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. A profusão de acções dispersas e não enquadradas e de contactos bilaterais, nomeadamente entre organismos e ministérios sectoriais homólogos, sem que o IPAD possua uma efectiva capacidade de liderança ou de coordenação prévia, acaba por transferir para o exterior uma imagem de descoordenação.

Outros casos existem em que a própria definição de atribuições a cada ministério ou organismo público não está clara e é objecto de constantes redefinições, o que determina uma confusão de papéis em "áreas cinzentas", como acontece nas áreas da Educação e da Cultura.

Não obstante o actual reajustamento de alguns serviços dedicados à cooperação, é previsível que alguns ministérios sectoriais – como o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), o Ministério da Administração Interna (MAI) ou o Ministério da Defesa Nacional (MDN) – continuarão, pela sua especificidade, a desempenhar um papel importante como promotores de diversas acções de cooperação. Neste cenário, assume especial importância para a execução eficaz da cooperação um investimento forte nos mecanismos de coordenação, nomeadamente através da Comissão Interministerial para a Cooperação, cujo papel não tem sido totalmente aproveitado.

Pela análise de diversas questões organizativas e institucionais que são comuns à estrutura da cooperação portuguesa, várias das conclusões e recomendações apresentadas no final do relatório revestem-se de um interesse geral e são aplicáveis à cooperação com outros países.

A articulação e os mecanismos formais de coordenação entre os diversos intervenientes da cooperação portuguesa são insuficientes ou inexistentes, nomeadamente entre agentes públicos e outros (ONG, universidades, sector privado). No terreno, não existe uma plataforma ou mecanismo sistematizado de actuação da cooperação portuguesa em Moçambique com a participação dos diversos actores, que permita a identificação de convergências, duplicações, oportunidades de parceria e aproveitamento de sinergias. A complementaridade só é conseguida de forma ad-hoc e fortuita, muitas vezes

com base em relacionamentos informais entre organizações ou como fruto de contactos pessoais. O mesmo se passa na sede. O processo de concepção do PIC e dos PAC não é inclusivo das diversas sensibilidades, opiniões e experiências dos agentes de cooperação. Isto verifica-se em especial no que concerne às ONG com projectos em Moçambique, que desenvolvem as suas acções separadamente, sem qualquer articulação com as autoridades portuguesas e sem nenhum sentido de pertença a um esquema maior e mais abrangente de cooperação (particularmente nos casos em que os respectivos projectos estejam inseridos em PAC, na linha de co-financiamento das ONGD).

Para além do programa de cooperação, o relacionamento entre Portugal e Moçambique tem sido marcado por dois dossiers fundamentais, que afectam actualmente a imagem e credibilidade da actuação portuguesa - o dossier de Cahora Bassa e a implementação do acordo bilateral relativo à dívida externa moçambicana.

Avaliação do PIC e dos PAC

Apesar de a ajuda ao desenvolvimento portuguesa abranger realidades muito díspares - desde países considerados muito frágeis (como a Guiné-Bissau), passando por países recentemente saídos de um conflito violento (Angola), até países que são considerados como bons exemplos de gestão da ajuda e com estruturas democráticas já consolidades (Cabo Verde ou Moçambique) – o sistema de programação é similar, consistindo em Programas Indicativos de Cooperação (PIC), materializados nos Planos Anuais de Cooperação (PAC), com filosofia e organização semelhantes. Sendo uma recomendação da Declaração de Paris e um objectivo expresso pelo Governo Moçambicano e por grande parte dos doadores presentes no terreno, o programa de cooperação português não alinha ainda, em termos de *timing*, com o ciclo de programação moçambicano, o qual assenta no documento-base de redução da pobreza, cuja vigência é de cinco anos.

O PIC de Moçambique (2004-2006) estabelecia um envelope financeiro total indicativo de 42 milhões de Euros e apresenta oito eixos prioritários de intervenção, aos quais acrescem dois programas complementares. Na materialização destas áreas em projectos inscritos em PAC, verifica-se que os programas principais em termos de recursos envolvidos se repetem: a Educação e o Desenvolvimento Sócio-comunitário, bem como os projectos de cooperação técnico-militar, cooperação na área das polícias e o apoio às ONGD (inscrito pela primeira vez em 2006).

No geral, a taxa de execução dos projectos inscritos em PAC é baixa. Esta realidade é agravada pelo facto de existirem projectos que se arrastam desde 2001/2002, principalmente nas áreas de intervenção da Água e Recursos Naturais e na área da Educação. Estes projectos são percepcionados no terreno como ilustrações práticas da falta de capacidade de execução da cooperação portuguesa. A taxa de execução é igualmente muito variável consoante os projectos, estando bem identificados quais os de maior execução: projectos de desenvolvimento sócio-comunitário financiados pelo MTSS, projecto de cooperação na área das polícias, projecto de cooperação técnico-militar, projecto Xai-xai na área da saúde. Estes projectos têm, contudo, uma menor visibilidade e valorização no cômputo da cooperação bilateral.

Apesar de existir, no geral, um esforço de correspondência às prioridades moçambicanas de desenvolvimento, o PIC constitui essencialmente um acordo político de princípios gerais, sem um plano com objectivos estabelecidos, sem justificação adequada da escolha dos eixos prioritários, sem indicadores de acompanhamento ou de avaliação dos resultados, e sem um planeamento financeiro rigoroso. Entre o PIC e os PAC verificam-se discrepâncias importantes. Os PAC constituem aglomerados ou listagens de projectos dispersos, muitas vezes desgarrados dos eixos de intervenção definidos, sem contextualização e com importantes falhas de concepção: ausência de definições concretas de cada área, dos conceitos e dos objectivos; inexistência de regras claras de classificação dos projectos, ou de um entendimento comum sobre a natureza de cada eixo; definição pouco clara de financiadores, promotores e executores; pouco detalhe financeiro. Esta dispersão é contraditória com a dimensão financeira (montantes disponibilizados para cada programa de cooperação) e técnica (capacidade de acompanhamento e de execução) da cooperação portuguesa.

Para além disso, a exigência de uma negociação política anual dos PAC tem sido um entrave à eficiência e eficácia da cooperação, por representar atrasos importantes na implementação dos mesmos e um esforço adicional em termos de tempo e de recursos humanos, bem como por ser contrária à continuidade de muitas das acções. Apesar da possibilidade de plurianualidade estar prevista na execução orçamental através do PO-05, este não constitui ainda um instrumento efectivo de implementação de projectos plurianuais por diversas razões: falhas de inscrição por parte dos Ministérios dos projectos nas respectivas rubricas, ausência de uma harmonização entre os vários financiadores da cooperação que permita um entendimento comum dos formulários, emissão de despachos e outras regras pelo Ministério das Finanças, que contrariam o princípio da plurianualidade na execução orçamental.

A ausência de critérios claros de selecção e aprovação dos projectos – com excepção da linha de co-financiamento das ONGD -, faz com que tenham sido por vezes inseridos em PAC de uma forma ad-hoc. Não está estabelecido nenhum prazo para a avaliação da qualidade e exequibilidade dos projectos pelo IPAD e sua aprovação ou rejeição. Por outro lado, a ausência de regras bem definidas motivou uma interpretação variada dos projectos e a tomada de decisões (nomeadamente a alteração da modalidade de desembolsos ou a reorientação de actividades) sem a devida justificação técnica.

Ao nível do acompanhamento dos projectos, a avaliação conclui pela existência de deficiências importantes: não existem práticas harmonizadas e organizadas de monitorização das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar (mesmo que genéricos); não existem indicadores de execução periódicos que permitam avaliar a implementação e os resultados dos projectos; o acompanhamento da execução financeira é feito pelo IPAD numa lógica anual e fragmentada; não são afectuadas avaliações para apreciação dos resultados atingidos; não existe no terreno uma estrutura de cooperação que possa funcionar como ponto focal e efectuar esse acompanhamento regular.

Este foi um dos principais problemas identificados pela equipa de avaliação: o da insuficiência dos recursos humanos, da limitação das competências e da capacidade decisória da Embaixada Portuguesa em Maputo. Grande parte dos outros doadores possui contas locais de projectos para a implementação e acompanhamento dos mesmos, ou em alternativa, a existência de uma dotação financeira que permita, mediante assinatura do Embaixador, adiantar verbas de projectos enquanto os montantes não são desbloqueados nas sedes; mas a cooperação portuguesa não dispõe de tal prerrogativa. A ausência de uma estrutura de cooperação no terreno impede igualmente uma participação mais activa e especializada nos diversos grupos de trabalho que monitorizam a aplicação da ajuda orçamental e do PARPA. Enquanto vários doadores contratam assistência técnica que possibilita assegurar uma participação forte nos grupos de trabalho de coordenação que correspondem às suas prioridades sectoriais, a cooperação portuguesa não possui qualquer representante de cooperação no terreno.

Instrumentos e Modalidades da Cooperação

Até agora, a cooperação portuguesa em Moçambique tem-se caracterizado por uma preponderância clara da abordagem por projectos. Esta escolha justifica-se pela tradição dos instrumentos utilizados pela cooperação portuguesa (normalmente contra a diluição das suas contribuições em fundos globais ou instrumentos mais abrangentes), pela história de evolução da cooperação entre os dois países, pela multiplicidade de contactos entre variadíssimas instituições portuguesas e moçambicanas, pela profusão de solicitações que acabam por resultar em projectos de pequena dimensão. A qualidade e interesse de alguns dos projectos da cooperação portuguesa são valorizados e reconhecidos pelas autoridades moçambicanas, estando a maior parte das críticas situadas na sua implementação (burocracias, demoras na atribuição de fundos, procedimentos pouco claros). Alguns projectos revestem a natureza de "enclave", estando desgarrados do seu enquadramento sectorial ou geográfico (p.ex ao nível do planeamento distrital).

A percepção das vantagens comparativas de Portugal continua a ser essencialmente na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas, desde que enquadradas nas necessidades e prioridades moçambicanas. Numa altura em que se enfatiza a necessidade de reforçar as capacidades moçambicanas para melhor implementarem a ajuda orçamental nos vários sectores, esta área de actuação assume especial importância. Outras áreas menos valorizadas ou que tenderão a ser negligenciadas na execução do Orçamento de Estado constituem igualmente, segundo a perspectiva dos actores moçambicanos, mais-valias para a cooperação portuguesa - como é caso da estatística, geologia e minas, entre outras -, assim como áreas onde a cooperação portuguesa tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p.ex na área capacitação das instituições da administração pública, justiça, defesa e segurança).

Nas outras modalidades de ajuda, Portugal ocupa uma posição marginal, quer em termos de recursos afectados, quer no que concerne a uma participação activa nos diversos fóruns de coordenação em curso neste quadro. É o contribuinte mais pequeno do apoio directo ao OE e não afecta qualquer contribuição sectorial (seja em SWAP seja nos fundos comuns da educação, saúde, agricultura, água e estradas). Ora, o impacto da cooperação portuguesa em Moçambique joga-se cada vez mais na capacidade que Portugal tem de participação activa e de influência no seio da plataforma existente entre governo e doadores (G-18).

Os novos critérios de avaliação do desempenho dos doadores em Moçambique, assentes em indicadores que valorizam as percentagens de ajuda que são afectados via orçamento de Estado e as acções de coordenação (como a realização de estudos e missões de avaliação conjuntas ou a representação de uns doadores por outros), irão previsivelmente representar grandes dificuldades para a abordagem portuguesa.

Da mesma forma, a articulação da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores, de forma complementar e/ou subsidiária, não constitui prática corrente dos programas da cooperação portuguesa, nomeadamente em Moçambique. Existem alguns exemplos de tentativa de integração das actividades de projectos bilaterais em programas mais alargados – como é o caso da Programa de Apoio ao Sector da Justiça (coordenado pela UE) ou do Programa de Apoio à Polícia (gerido pelo PNUD), mas há igualmente vários exemplos de projectos cuja execução ou visibilidade, junto da comunidade doadora e das autoridades moçambicanas, é prejudicada pelo facto de não figurarem em programas multilaterais. Um caso mais específico das potencialidades da abordagem "bi-multi" pode ser encontrado no Cluster da Ilha de Moçambique, em que deve ser favorecida a apresentação de propostas de planos integrados, em articulação com outras cooperações e sob coordenação do Governo moçambicano.

Recomendações-Chave

As conclusões e recomendações são apresentadas no último capítulo do relatório; no entanto, importa salientar as principais recomendações que decorreram da presente avaliação:

- Alinhar o programa de cooperação português com as prioridades e com o ciclo temporal de programação moçambicano.
- Implementar um processo de negociação dos PIC e de programação da ajuda que envolva uma organização e normalização dos procedimentos entre actores, bem como um processo inclusivo de consultas e debate com todos os intervenientes, financiadores e executores das acções (incluindo sociedade civil).
- O PIC deve constituir um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável. Deve estabelecer de uma forma plurianual quais as prioridades, as linhas de acção e os projectos já identificados para esse período de tempo, com a respectiva orçamentação. Deve constar obrigatoriamente do PIC a justificação de quais as razões que conduziram à escolha dos eixos prioritários e dos principais projectos; a definição clara dos conceitos; a menção aos objectivos específicos e metas a atingir em cada um dos eixos; regras claras de classificação dos projectos e de organização da informação; a definição de indicadores quantitativos ou qualitativos de avaliação dos resultados.
- A negociação política anual dos PAC deverá ser substituída por *mid-term reviews* anuais, conduzidas por uma comissão conjunta ao nível técnico, para efectuar uma avaliação e actualização do programa, de acordo com indicadores previamente estabelecidos e em função do ponto da situação dos projectos. Esta mudança permitiria simultaneamente incutir uma lógica de programação plurianual no PIC; promover uma maior previsibilidade dos fundos e alargar o horizonte de gestão dos projectos.
- A retórica da necessidade de concentração de sectores por forma a evitar a dispersão de esforços deverá ter expressão prática numa limitação, no PIC, das áreas prioritárias e/ou dos projectos a um número mais reduzido, de acordo com as prioridades moçambicanas e com o papel que Portugal poderá desempenhar em cada uma delas. Em qualquer caso, porém, a diminuição do número de projectos deverá ser sempre temperada pelo critério maior da existência ou inexistência de um valor acrescentado da cooperação portuguesa.
- Tornar o PO-05 num instrumento efectivo da programação plurianual, nomeadamente pela definição de critérios de inclusão da informação no programa, pela clarificação de regras que permitam um entendimento comum dos formulários, pela harmonização de procedimentos e definição de métodos de trabalho entre os Ministérios e o IPAD.
- Definir parâmetros, requisitos, termos de referência e quadros de análise para a apresentação e aprovação de projectos, bem como para a implementação dos mesmos, por forma a melhorar a sua programação, o acompanhamento e a avaliação.
- Incorporar devidamente as questões transversais na programação, como dimensões comuns aos vários eixos de intervenção, de acordo com as prioridades portuguesas e moçambicanas, e segundo uma justificação apropriada.
- No seio do IPAD, efectuar uma identificação e divulgação junto das entidades promotoras e executoras dos projectos (portuguesas e moçambicanas), de quem são os interlocutores e os pontos focais de contacto dentro da instituição. Se a cooperação portuguesa é direccionada para um número relativamente restrito de países, poderia ser contemplada a hipótese de existirem no seio do IPAD interlocutores e equipas especializadas por países, que assegurem todo o ciclo, desde o planeamento, a aprovação de projectos e sua execução.

- Prosseguir os esforços de definição de um orçamento integrado da cooperação portuguesa e conferir ao IPAD (à semelhança do que acontece com outros organismos públicos) uma autonomia adiministrativa e financeira que lhe permita gerir mais efectivamente os fundos disponíveis, incluindo os fundos não-gastos anualmente.
- Para que a descentralização da cooperação portuguesa não seja transferida para o exterior como uma imagem de descoordenação, impõe-se que essa coordenação seja feita a nível prévio em Portugal, nomeadamente pela definição clara de métodos de trabalho entre entidades financiadoras e executoras e entre sectores; pela elaboração de directrizes do relacionamento e dos respectivos canais (ex: quais os critérios que presidem à inclusão de determinada entidade numa missão ao terreno, quais as competências de cada instituição no acompanhamento dos projectos, etc); por uma dinamização da CIC enquanto fórum privilegiado e regular de partilha de informação.
- Limitar a multiplicação de canais na implementação dos projectos, nomeadamente pela eliminação daqueles que constituem meras "caixas de correio". Aproveitar as estruturas no terreno (Embaixada, Escola Portuguesa, etc) para esse esforço de racionalização.
- Prosseguir uma política de recursos humanos mais flexível e adequada às necessidades técnicas da cooperação, na sede e no terreno. Na sede, pela aposta na formação dos recursos disponíveis (incluindo programas específicos de actualização dos quadros e circulação entre a sede e o terreno) e pela contratação de especialistas para desempenharem funções em áreas técnicas específicas. No terreno, dotando a Embaixada, com a maior brevidade possível, dos recursos humanos necessários, seja ao nível da quantidade, seja no plano das competências técnicas individuais.
- Descentralizar tarefas, competências e capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa em Maputo.
- Apostar na divulgação, visibilidade e valorização dos programas/projectos com boas taxas de execução, junto das autoridades portuguesas e moçambicanas, nomeadamente através de uma identificação clara com o programa de cooperação portuguesa.
- Adaptar melhor os instrumentos privilegiados pela cooperação portuguesa, bem como os recursos financeiros e humanos, às dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique. Uma abordagem mais estratégica da cooperação com Moçambique passa por integrar de forma mais dinâmica o quadro geral da cooperação internacional já existente no terreno, nomeadamente complementando a abordagem de projecto com um investimento crescente na ajuda ao orçamento de Estado moçambicano. Os níveis de contribuição para o OE devem aumentar por forma a ultrapassar a "barreira psicológica" de ser o menor doador na PAP. Deverá igualmente ser equacionada uma participação nos fundos sectoriais (nomeadamente da Educação), por forma a que a ajuda programática (soma do apoio ao OE e apoio sectorial) aumente o seu peso relativo no programa de cooperação.
- Assegurar uma articulação estreita, sempre que isso seja possível, da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores, e entrar em mais componentes destes programas.

INTRODUÇÃO E ENQUADRAMENTO

Âmbito e Objectivos da Avaliação

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) decidiu realizar uma avaliação externa da cooperação entre Portugal e Moçambique, abrangendo o período 2004-2006, que corresponde ao horizonte temporal do Programa Indicativo de Cooperação (PIC) assinado entre os governos dos dois países. O presente relatório é o resultado do trabalho da equipa técnica seleccionada, de acordo com os termos de referência (TdR) elaborados pelo IPAD para esta avaliação e que são apresentados no *Anexo A.1*.

Segundo os TdR, a avaliação teve como **âmbito** o Programa Indicativo de Cooperação de Portugal com Moçambique e sua implementação no período 2004-2006 através dos Planos Anuais de Cooperação (PAC 2004, 2005 e 2006), por forma a poder apreciar:

- A relevância do PIC, dos PAC e do processo de implementação (qual é a abordagem que o PIC faz aos principais problemas de desenvolvimento em Moçambique e às políticas de desenvolvimento dos dois países?);
- A eficácia da cooperação para o desenvolvimento Portugal/Moçambique (quais são os resultados dos PAC e como é que as intervenções e o processo contribuem para os principais objectivos e prioridades da cooperação para o desenvolvimento Portugal/Moçambique);
- A eficiência do PIC e o processo de desenvolvimento (qual a eficiência das actividades/intervenções incluindo o modelo organizacional e os métodos de implementação através dos PAC);
- A sustentabilidade do PIC (em que medida as actividades /benefícios da ajuda portuguesa a Moçambique promovem a sua sustentabilidade).

De acordo com os TdR, a avaliação incide com especial ênfase nas seguintes *áreas de intervenção*: apoio ao orçamento, capacitação institucional e desenvolvimento sócio-comunitário. Integra igualmente na análise as questões transversais ao desenvolvimento, como a redução da pobreza, a sustentabilidade ambiental ou a equidade nas questões de género.

Neste âmbito, foi efectuada uma análise aprofundada dos 3C (coerência, coordenação e complementaridade): relativamente às autoridades e políticas moçambicanas nos sectores em causa; relativamente à actuação de outros doadores presentes em Moçambique; e ainda no que concerne às actividades dos diferentes agentes da cooperação portuguesa.

Os principais **objectivos** da avaliação são:

- Conhecer o desempenho da Cooperação portuguesa em Moçambique;
- Fornecer uma base às autoridades governamentais para que possam decidir sobre adaptações de estratégia, programa e sectores de intervenção na cooperação entre os dois Estados;
- Fazer um levantamento da experiência de programação e das suas características específicas com Moçambique;
- Formular recomendações de como poderá a cooperação portuguesa ser melhor articulada e harmonizada no futuro (tendo em conta a desconcentração e delegação de competências para o terreno realizada por outros doadores).

O objectivo central e final é extrair lições (positivas e negativas) e formular recomendações que permitam melhorar a eficácia, os efeitos e os resultados da futura programação, ou seja, dar inputs em termos de eficácia e eficiência

da cooperação com Moçambique, para apoiar a tomada de decisões ao nível das políticas, estratégias e afectação de recursos nos próximos PIC e PAC.

Questões metodológicas

A presente avaliação segue os parâmetros internacionalmente acordados no âmbito do CAD/OCDE e da União Europeia. Os critérios em apreciação envolvem, para além de uma avaliação global do desempenho e dos 3 C, uma apreciação da relevância, da eficácia, da eficiência e da sustentabilidade do programa de cooperação Portugal-Moçambique. Devido ao facto de o programa ainda estar a decorrer, de existirem muitos projectos inacabados, da escassez de informação e do período de tempo exíguo em que a avaliação teve lugar, a equipa optou por não apresentar resultados relativamente ao impacto e efeitos dos projectos, preferindo integrar algumas considerações sobres esta dimensão nos restantes critérios (ver *Limitações*).

Metodologicamente, o processo de avaliação assentou na matriz definida e apresentada no *Anexo A.2*, da qual constam os critérios de avaliação, os respectivos indicadores e as fontes de informação utilizadas.

Tal como previsto nos TdR, a avaliação decorreu em **três** tempos: a fase documental; a deslocação ao terreno para realização de trabalho de campo; a elaboração do relatório final.

Em termos metodológicos, a **fase documental** consistiu em:

a) Recolha e análise de informação
- Levantamento de documentos relevantes sobre a cooperação portuguesa com Moçambique.
- Recolha de informação sobre as estratégias, políticas e avaliação de outros doadores seleccionados relativamente à cooperação com Moçambique
- Recolha de documentação sobre as prioridades e políticas do Governo Moçambicano
- Leitura, e análise de conteúdo de toda a informação útil recolhida, incluindo uma revisão do PIC e PAC.

b) Contactos e entrevistas em Portugal:
- contactos directos com os serviços do IPAD e de várias entidades responsáveis por projectos de cooperação em Moçambique, dado o carácter descentralizado da cooperação portuguesa.
- realização de algumas entrevistas exploratórias em Portugal, a entidades e serviços-chave da cooperação portuguesa, envolvidos na concepção e implementação do PIC e dos PAC (lista em anexo).

c) Preparação do trabalho de campo:
- identificação dos dados a recolher,
- concepção de um guião a aplicar nas entrevistas,
- elaboração de uma lista de entrevistados (em anexo).

d) Elaboração e apresentação de um primeiro relatório:
- redacção do relatório relativo a esta fase, onde figuram os resultados da recolha documental, dos contactos realizados em Portugal e as propostas metodológicas para as fases seguintes.
- apresentação do relatório

O **trabalho de campo** pretendia confirmar ou modificar as conclusões obtidas na fase de gabinete, aprofundar alguns aspectos previamente identificados, bem como investigar e analisar outros aspectos que foram sendo levantados face à realidade encontrada no terreno. Em termos de conteúdo, podemos resumir como objectivos específicos do trabalho de campo:

- Analisar o quadro geral da cooperação internacional em Moçambique, nomeadamente através do conhecimento da actuação dos outros doadores e dos mecanismos de coordenação e harmonização existentes;

- Conhecer de forma mais aprofundada o desempenho da Cooperação portuguesa em Moçambique e a relevância/adequação dos instrumentos utilizados;
- Perceber, a partir do terreno, quais os principais constrangimentos à implementação e acompanhamento dos projectos em curso nas diferentes áreas de intervenção (apreciação dos programas de cooperação em termos de financiamento, pessoal, tempo, normas, aspectos administrativos e outros recursos e procedimentos que contribuíram para, ou dificultaram, o alcançar dos resultados);
- Analisar qual a complementaridade e coordenação entre as actividades dos diferentes actores da cooperação portuguesa, dado o carácter descentralizado da mesma;
- Identificar, da parte das autoridades moçambicanas, quais as percepções relativamente à cooperação portuguesa, qual o alinhamento com as prioridades e políticas moçambicanas, e quais as posições relativamente à evolução futura desta cooperação.

Metodologicamente, esta fase consistiu em:

a) Recolha de documentação variada, com particular incidência sobre: documentos relativos à implementação dos projectos da cooperação portuguesa; documentos sobre as políticas e programas de cooperação de outros doadores presentes em Moçambique; documentos das autoridades moçambicanas relativos à cooperação internacional e às questões do desenvolvimento em diversas áreas de intervenção.

b) Aplicação de entrevistas a uma série de entidades e indivíduos cujo conhecimento e/ou opinião foram considerados relevantes para a presente avaliação.

   A lista de entrevistados (apresentada no *Anexo A.3*) teve em conta a representatividade dos diversos intervenientes, pelo que procurou incluir diversas categorias – p.ex. entidades oficiais/sociedade civil; actores portugueses/outros doadores. Para além da lista apresentada, foram realizados outros contactos informais, nomeadamente com personalidades locais, para trocar impressões sobre quais as percepções relativamente à cooperação portuguesa.

   O guião das entrevistas consistiu numa série de temas a abordar através de perguntas semi-dirigidas, por forma a permitir adaptações consoante a tipologia do entrevistado e facilitar a obtenção de maior conteúdo de informação. Foi feita uma identificação e alinhamento das questões a serem objecto de análise e elaboradas *checklists* com os indicadores de resultados a recolher em cada reunião/entrevista.

   No caso das autoridades moçambicanas, a recolha de informação incidiu sobre as prioridades sectoriais e modalidades da ajuda, as percepções relativamente à actuação da cooperação portuguesa e de outros doadores, identificação de pontos fracos e fortes da parceria, análise de constrangimentos e dificuldades na definição e implementação de projectos.

   No caso das autoridades portuguesas o objectivo foi obter uma avaliação, a partir do terreno, da coerência da intervenção portuguesa, do relacionamento e complementaridade entre os diversos agentes da cooperação portuguesa, uma avaliação dos recursos financeiros e humanos disponíveis face aos objectivos estabelecidos e resultados esperados, as dificuldades experimentadas ao nível prático e das solicitações do dia-a-dia, e a percepção relativamente à actuação dos outros doadores e a oportunidades de coordenação.

   Relativamente às entrevistas realizadas a outros doadores, foi reunida informação e opiniões sobre os esquemas de coordenação e harmonização da ajuda em Moçambique, sobre as diversas modalidades de ajuda utilizadas, sobre os respectivos programas de cooperação e identificação de pontos fortes e fracos da sua actuação.

c) Visita a alguns projectos seleccionados da cooperação portuguesa em Moçambique e uma análise das intervenções de acordo com os objectivos previstos e os resultados alcançados.

Os critérios de selecção dos projectos tiveram essencialmente a ver com a natureza diferenciada dos mesmos em termos de conteúdo, do seu processo de implementação, das entidades financiadoras/executoras. As limitações da escolha foram de duas ordens: por um lado, a limitação geográfica à capital ou arredores, dada a dimensão do território e o tempo disponível para a realização do trabalho de campo; por outro lado, a dificuldade em visitar "fisicamente" alguns projectos que tenham corrido menos bem, pelo facto de nada existir que pudesse ser visto "in loco". Muitos dos projectos que constam nos PAC situam-se na área da formação, da assistência técnica e da capacitação institucional em sectores variados, pelo que a avaliação dos mesmos se centrou na realização de reuniões e entrevistas às entidades moçambicanas beneficiárias e/ou executoras. Neste âmbito, foram cobertas as principais áreas de intervenção.

Assim, foram escolhidos quatro projectos das áreas com maior financiamento nos PAC: a Educação e Cultura; o Desenvolvimento Sócio-Comunitário.

No primeiro caso, a visita ao Arquivo Histórico de Moçambique impunha-se pelo facto de ser um projecto inscrito nos 3 PAC, que registou no início grandes dificuldades e atrasos, para acelerar durante a fase final de implementação. O facto de ser uma obra visível e com grande significado cultural pesou igualmente na decisão. A visita à Escola Superior de Hotelaria e Turismo, em Inhambane, inscrita em 2005 no PAC e em 2006 como extra-PAC, foi motivada pela necessidade de compreensão de várias questões ligadas à implementação de um projecto em que intervêm diversas entidades portuguesas, neste caso o IPAD e a Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril.

A escolha de dois projectos no âmbito do Desenvolvimento Sócio-comunitário justifica-se pela alta taxa de execução dos mesmos, pelo facto de terem sido referidos na generalidade das entrevistas da fase documental como projectos emblemáticos e exemplos positivos da actuação da cooperação portuguesa, e ainda pela facilidade de visionar as actividades realizadas e percepcionar, num curto espaço de tempo, os efeitos ao nível das comunidades.

d) O trabalho de campo terminou com a elaboração de constatações e conclusões preliminares e sua apresentação através de um *briefing* com a participação de autoridades portuguesas e moçambicanas.

A **última fase da avaliação** engloba:

- A leitura da documentação e análise qualitativa dos dados recolhidos no trabalho de campo;
- A preparação de um draft do relatório final, incluindo a apreciação dos resultados obtidos pelo PIC e as conclusões-chave e recomendações;
- A realização de um workshop com vários *stakeholders* para discussão do Relatório final, por forma a incorporar os comentários e opiniões de vários detentores de interesse no produto definitivo da avaliação;
- A elaboração e apresentação da versão final do Relatório.

Limitações

A presente avaliação registou algumas dificuldades que limitaram a análise dos dados e os resultados da mesma. As principais limitações derivam da organização dos próprios programas de cooperação e da natureza da informação disponível.

Em primeiro lugar, a profusão de intervenientes nos PAC (quer em Portugal, quer em Moçambique) não facilitou uma recolha verdadeiramente abrangente da totalidade da informação, face ao tempo disponível. Deste modo, a equipa de avaliação procurou abranger as principais áreas de intervenção e abordar os assuntos relativos à implementação do maior número possível de projectos inscritos em PAC, mas alguns não terão sido abrangidos. Neste âmbito, os critérios foram os de favorecer a análise das três áreas que são objecto preferencial desta avaliação – apoio orçamental, capacitação institucional e desenvolvimento sócio-comunitário - e de analisar as áreas com maiores dotações financeiras.

Em segundo lugar, verificou-se que a documentação disponível sobre a cooperação portuguesa em geral e sobre os programas de cooperação em particular, está dispersa, fragmentada e sem grande sistematização, dificultando a coerência da análise. No caso do PIC e dos PAC, as dificuldades são acrescidas, porque:

- O próprio modelo organizacional dos documentos não facilita a recolha e análise de dados: o PIC não tem qualquer orçamentação indicativa por sectores, nos PAC não há referência aos montantes que vêm de anos anteriores, não há referência aos promotores das acções (para além dos financiadores e executores).
- A informação nem sempre está actualizada ou devidamente sistematizada: por exemplo em termos temporais, existem poucos dados relativamente a 2004. Existem dados gerais que não estão estruturados por país ou que não são passíveis de comparação com outros anos. Existem dados parcelares, que abrangem por exemplo o IPAD mas não os ministérios que intervêm na cooperação (p.ex ao nível das taxas de execução)
- Não existem critérios comuns para a elaboração dos quadros quantitativos, quer entre as várias instituições, quer dentro dos serviços do próprio IPAD, quer ainda entre os vários anos, o que impossibilita em muitos casos o cruzamento de dados.

Em terceiro lugar, não existindo no passado um sistema de acompanhamento regular dos projectos, nem mecanismos adequados para medição dos resultados efectivos da intervenção portuguesa e de avaliação dos mesmos com base em objectivos e indicadores, verifica-se que a avaliação dos Impactos, Efeitos e Resultados da cooperação se revela praticamente impossível e inevitavelmente superficial. Assim, a equipa de avaliação decidiu não abordar especificamente este critério da avaliação de forma autónoma ou específica, optando antes por enquadrar as considerações gerais que possam ser feitas sobre este tema no âmbito dos outros critérios e da avaliação geral do desempenho.

Em quarto lugar, a avaliação da Eficácia revelou-se complicada pelo facto de a maioria dos projectos não possuírem objectivos específicos bem definidos e assentes em metas mensuráveis, com uma calendarização explícita das actividades a realizar. Não existem práticas de monitorização das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar (mesmo que genéricos), nem são efectuadas avaliações para apreciação dos resultados atingidos. Assim, a informação disponível para a avaliação deste critério é claramente insuficiente. O grau de prossecução dos objectivos não pode ser, na maior parte dos casos, conhecido e avaliado objectivamente, pelo que a análise deste critério se baseia, em grande medida, nas opiniões recolhidas no decurso das entrevistas e em outros dados subjectivos.

Em quinto lugar, a avaliação da área da capacitação institucional revelou-se dificultada pelo facto de não existir um eixo de intervenção identificado nesse âmbito, sendo um elemento que pode estar presente como colateral em vários projectos. Esta área estende-se a uma multiplicidade de sectores de intervenção, pelo que foi entendido confinar a avaliação aos projectos que a englobam como objectivo principal da intervenção (essencialmente acções de assistência técnica).

Estrutura do Relatório

O relatório da avaliação está estruturado em três partes principais:

Numa primeira parte, é descrito e analisado o contexto geral da cooperação em Moçambique. Neste âmbito, é descrito o contexto político, económico e social de Moçambique, bem como as estratégias nacionais de desenvolvimento. Em seguida, é efectuada uma análise das tendências da cooperação internacional em Moçambique, com particular incidência sobre a actuação dos diversos doadores, esquemas de coordenação existentes e modalidades da ajuda utilizadas. Relativamente à cooperação portuguesa, são analisadas em primeiro lugar a estratégia e as questões institucionais e organizativas, passando depois para uma descrição das principais aspectos da cooperação com Moçambique, incluindo o PIC e os PAC.

Numa segunda parte, são apresentadas as constatações e os resultados da avaliação. É feita uma avaliação respeitante a cada critério, bem como uma análise dos "3C": coerência e alinhamento com as prioridades e políticas moçambicanas nas áreas em causa; coordenação e harmonização com a actuação de outros doadores presentes em Moçambique; complementaridade e coordenação entre as actividades dos vários agentes da cooperação portuguesa.

Na terceira parte, referem-se as principais conclusões e recomendações resultantes da avaliação, agrupadas por áreas temáticas.

Os anexos foram divididos em dois grupos: por um lado a documentação relativa à avaliação propriamente dita; por outro lado, tabelas e quadros que servem de suporte ao texto do relatório e que vão sendo referidos ao longo do mesmo.

Parte I

CONTEXTO

A Evolução das Estratégias e Políticas de Moçambique, de Portugal e dos outros Doadores

Parte I – CONTEXTO
A Evolução das Estratégias e Políticas de Moçambique, de Portugal e dos outros Doadores

1.1. O contexto económico, a Política de Desenvolvimento e de Cooperação de Moçambique[1]

Moçambique é hoje considerado um dos países africanos com desenvolvimento económico mais positivo e sustentado, sendo simultaneamente apontado como um dos exemplos de gestão e de coordenação da ajuda internacional.

Desde a assinatura do Acordo de Paz em 1992, altura em que era considerado um dos países mais pobres do mundo, a economia e a sociedade transformaram-se profundamente, com o relançamento económico pós-guerra e a transição para uma economia de mercado. O país encetou um processo de consolidação democrática e de estabilização política, cuja expressão mais recente foi a realização das terceiras eleições legislativas e presidenciais em Dezembro de 2004. Simultaneamente, envidou esforços no sentido de implementar uma agenda ambiciosa de desenvolvimento, os quais se materializaram num crescimento anual do PIB acima dos 7% durante grande parte da última década. A excepção verificou-se em 2000/01, quando as cheias destruíram colheitas agrícolas e danificaram parte da infraestrutura económica e social básica nas regiões do centro e sul do país, desacelerando o crescimento para menos de 2%. Moçambique registou igualmente avanços significativos em vários indicadores-chave do desenvolvimento humano e social, como é o caso, na área da saúde, da redução substancial das taxas de mortalidade materna ou, no sector da educação, de um aumento assinalável da taxa de matrícula no ensino primário. Outros indicadores, como a expansão da rede de telecomunicações e o aumento exponencial do número de utilizadores de computadores, são também ilustrativos das tendências de desenvolvimento.

Em termos gerais a **taxa de pobreza absoluta** diminuiu de 69,4% em 1996-97 para 54,1% em 2002-03, representando uma redução de mais de 15% em 6 anos. Moçambique ultrapassou assim a meta estabelecida no documento estratégico do desenvolvimento, formulado para o período 2001-2005 (o Plano de Acção para a redução da Pobreza Absoluta – PARPA), que previa uma redução do índice de pobreza para 60% até 2005 e para 50% até 2010. Deste modo, Moçambique apresenta boas probabilidades de cumprir o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio que se refere à redução da pobreza para metade até 2015 (ver *Gráficos B3* e *Tabela B4* em Anexo). De notar que a pobreza registou maiores reduções nas zonas rurais do que nas zonas urbanas (16% e 10,5, respectivamente, entre 1997 e 2003) e que o país teve uma melhoria de 88,4% dos indicadores do bem-estar considerados com maior peso para o acesso a bens e serviços privados como o acesso a iluminação moderna, a fontes de água potável, a melhores sistemas de saneamento, a melhores condições habitacionais e a posse de bens duráveis[2].

É igualmente expectável que o Objectivo 4 (Mortalidade de Crianças) e Objectivo 5 (Saúde Materna) sejam atingidos[3], enquanto a igualdade de género em todos os níveis de ensino ou a sustentabilidade ambiental não poderão ser cumpridos caso se mantenham as tendências actuais. Mais importante, o HIV-SIDA ameaça constituir

[1] A maior parte dos dados quantitativos referidos neste capítulo são extraídos do Relatório de Moçambique sobre os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, 2005
[2] PARPA II; p.13-14.
[3] Entre 1997 e 2003, a taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos decresceu cerca de 19%, tendo o país ultrapassado as metas definidas pelo Governo. A elaboração e implementação da Estratégia Nacional de Redução da Mortalidade Materna, que teve início em 2000 e representou um melhor acesso aos serviços de saúde nos cuidados pré-natais e planeamento familiar, contribuiu de forma significativa para uma grande redução no rácio de mortalidade materna (de 1.000 óbitos maternos para 100.000 nados vivos no início da década de 90, para 408 por 100.000 nados vivos em 2003).

um revés para os progressos alcançados noutras áreas, com a taxa de prevalência do vírus entre adultos a aumentar de 8,2% em 1998 para 13,6 em 2002 e 16,2% em 2004[4]. As províncias com maior número de infectados – Sofala, Maputo e Maputo-Cidade – registam mesmo valores acima dos 20% (26,5%, 20,7% e 20,7% respectivamente). Esta questão é hoje uma das principais ameaças ao desenvolvimento de Moçambique, com reflexos evidentes na produtividade da força de trabalho e em indicadores como a esperança média de vida da população (que tem registado uma certa regressão, situando-se abaixo da média da África Subsaariana). O número de órfãos devido à doença é igualmente preocupante, representando previsivelmente um esforço adicional em termos dos serviços de saúde e de assistência social[5]. As estimativas indicam que o HIV-SIDA poderá fazer reduzir o crescimento económico per capita na ordem dos 0,3 a 1,0% por ano.

Apesar de a evolução geral ser positiva, o país continua a registar **índices de desenvolvimento humano baixos**, ocupando o 168º lugar num total de 177 países considerados pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) – o mais baixo na Comunidade de Desenvolvimento da África Austral - e inserindo-se no grupo dos Países Menos Avançados (PMA). Cerca de 10 milhões de moçambicanos vivem ainda em pobreza absoluta; 70% da população reside nas zonas rurais e a cobertura nacional do acesso a água potável é de apenas 40,4%, enquanto a taxa de analfabetismo na população adulta está ainda acima dos 50%. Para além disso, embora se tenha registado uma certa evolução nos padrões de vida da população, vastos sectores registam grande vulnerabilidade aos riscos externos e a factores como a insegurança alimentar, doenças endémicas – como a malária - e situações de calamidades naturais (secas/cheias).

As altas taxas de crescimento económico camuflam ainda **disparidades regionais** significativas e um aumento da **desigualdade de rendimentos** entre as várias camadas sociais[6].

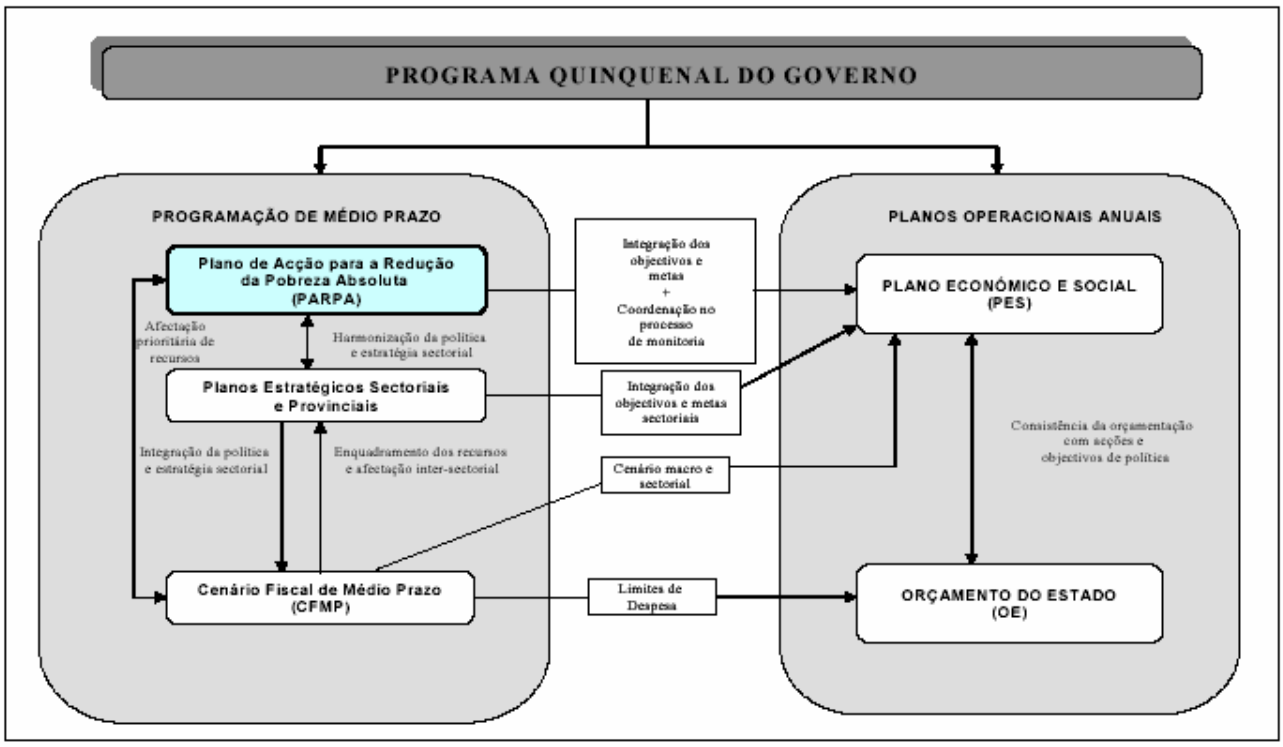
A proporção do consumo do quintil mais pobre da população (ou seja, dos 20% mais pobres) diminuiu de 6,6 para 6,1 entre 1997 e 2003 do consumo total, enquanto que os 20% mais ricos detêm actualmente mais de metade do consumo total do país, pelo que a redistribuição dos rendimentos se afigura crucial para uma redução mais rápida e mais sustentada da pobreza.

Em termos regionais, o peso da população da Zambézia e Nampula implica que o desempenho destas duas províncias é crucial para a evolução de qualquer indicador ao nível nacional. Na verdade o desempenho tem sido bastante irregular, com a província de Sofala a registar progressos mais significativos através de uma redução do índice da pobreza de 87,9% em 1997 para 36,1% em 2003 e passando assim de província mais pobre para a menos pobre do país. Cinco outras províncias registaram reduções acima da média nacional nos níveis de pobreza: Zambézia e Tete (com reduções da pobreza superiores a 20%), Manica, Niassa e Nampula. Ao contrário, Gaza e Inhambane registaram as reduções menos significativas, com esta última a apresentar o índice de pobreza mais elevado do país (80,7% em 2003). O nível de pobreza aumentou mesmo em três províncias – Maputo, Cabo Delgado e Maputo-Cidade -, o que poderá ser resultado da volatilidade das taxas de câmbio (com a apreciação do Rand durante 2002 e 2003), da seca que afectou a região sul ao longo dos últimos quatro anos e também da migração rural-urbana. Com efeito, o Departamento das Nações Unidas para os Assuntos Económicos e Sociais calcula que em 2015 haverá quase o mesmo número de pessoas a viverem nas zonas urbanas e nas zonas rurais, pelo que a pressão da população sobre estas zonas constitui um desafio importante para o desenvolvimento. No entanto, importa salientar que ao nível das medidas da pobreza não relacionadas com o rendimento – como a disponibilidade dos serviços públicos, os níveis de alfabetização e as taxas educacionais -, a região sul continua a registar valores mais altos, como demonstra o Inquérito aos Agregados Familiares (IAF) realizado em 2002-3.

[4] População de 15 a 49 anos de idade.
[5] Em 2003, o número de órdãos devido ao HIV-SIDA era de 225.000, em 2005 ceca de 325.800, e em 2010 estima-se que ultrapassarão os 626.000.
[6] O coeficiente de Gini,que mede a disparidade de rendimentos da população, aumentou de 0,40 em 1997 para 0,42 em 2003, e o consumo da população considerada pobre registou um crescimento mais lento, em termos percentuais, do que o da população rica.

O documento estratégico que estabelece as orientações e prioridades do desenvolvimento em Moçambique é o **Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA),** actualmente em vigor para o período 2006-2010 (PARPA II). O PARPA constitui um instrumento flexível, ajustado e actualizado anualmente através do Cenário Fiscal de Médio-Prazo (CFMP), do Plano Económico e Social (PES) e do Orçamento de Estado (OE), que são instrumentos de operacionalização do Programa Quinquenal do Governo, conforme o *Quadro 1.1.A*. Ao longo do seu período de vigência todas as acções se subordinam aos dois objectivos globais, a saber: a redução dos níveis de pobreza absoluta e a promoção do crescimento económico rápido, sustentável e abrangente.

Quadro 1.1.A - Sistema de Planificação Pública: Articulação de Instrumentos



Fonte: PARPA II

O **primeiro PARPA (2001-2005)** foi também o primeiro PRSP (*Poverty Reduction Strategy Paper*) de Moçambique, contendo a visão estratégica para a redução da pobreza, os objectivos principais e as acções chave a prosseguir, e que orientam a preparação dos orçamentos, programas e políticas de médio prazo e anuais do Estado.

As "áreas de acção fundamentais" definidas no PARPA I eram as seguintes: (i) educação, (ii) saúde; (iii) agricultura e desenvolvimento rural; (iv) infra-estruturas básicas; (v) boa governação; e (vi) gestão macro-económica e financeira. Estas áreas de acção são consideradas "fundamentais" por serem absolutamente essenciais para a redução da pobreza e para o crescimento, e também porque têm efeitos profundos e abrangentes. A selecção dessas prioridades resultou do diagnóstico das determinantes da pobreza em Moçambique, dos estudos direccionados à redução da pobreza (à luz de lições de experiências internacionais), e das consultas com a sociedade civil e sector privado. O documento assumiu desde logo um conceito multidimensional da pobreza, não assente apenas nas questões económicas, mas igualmente na falta de acesso e incapacidade dos indivíduos assegurarem as condições mínimas de subsistência e bem-estar.

O **segundo PARPA (2006-2010)** está subordinado e operacionaliza o Programa Quinquenal do Governo, aprovado para o período 2005-2009. Numa tentativa de incluir a perspectiva local, acelerar o processo de descentralização e melhorar os sistemas de monitorização do PARPA, foi dada especial atenção às prioridades provinciais e à opinião da sociedade civil resultante dos Observatórios da Pobreza realizados ao nível provincial. O primeiro Observatório da Pobreza[7] foi lançado pelo Governo em 2003 enquanto fórum de consulta e de debate sobre as questões da pobreza, entre os parceiros internos e externos, por forma a contribuir para um melhor acompanhamento, avaliação e monitoria da implementação do PARPA. Durante a fase preparatória do PARPA II, as províncias organizaram os respectivos observatórios e foram constituídos grupos de trabalho temáticos que produziram o material necessário para facilitar a tarefa de elaboração do documento. Uma versão preliminar do mesmo foi discutida no 4º Observatório da Pobreza, realizado em Novembro de 2005, após o que foi submetido ao Conselho de Ministros para aprovação. Nestes observatórios participam igualmente representantes da sociedade civil, normalmente através do G-20[8].

O PARPA II define como principal prioridade a redução da incidência da pobreza absoluta de 54% em 2003 para 45% em 2009, através de uma progressão gradual medida por indicadores e metas anuais específicas. O documento mantém em comum com o PARPA I (2001-2005) os sectores prioritários referidos. Como aspectos distintivos destaca-se um maior ênfase no desenvolvimento local e endógeno, na integração da economia nacional e no aumento da produtividade, focalizando a atenção no desenvolvimento de base ao nível distrital e na criação de um ambiente favorável ao crescimento do sector produtivo nacional. Isto aponta para uma maior atenção às questões do desenvolvimento económico, em comparação com o PARPA I, que tinha um enfoque claro e mais acentuado nas questões sociais.[9]

O documento organiza-se em torno de **três pilares** principais – Governação, Capital Humano e Desenvolvimento Económico -, para além de diversos temas transversais[10].

Relativamente à *Governação*, afirma-se que o bom funcionamento das instituições do Estado, a sua capacidade de aproximar os serviços dos cidadãos, a inclusão de formas de democracia participativa na administração púbica e a valorização de instrumentos tradicionais de resolução de conflitos têm uma grande relevância para a redução da pobreza. Neste âmbito, é definido um conjunto de objectivos e acções, nas áreas da Reforma do Sector Público, da reforma da Justiça e Legalidade, na área da Ordem Pública, e ainda ao nível da estabilidade política e social, da justiça social, da legalidade e segurança, da informação e comunicação[11].

No que concerne ao *capital humano*[12], são definidas como áreas prioritárias de actuação: a educação (encarada como um sistema amplo e complexo, envolvendo elementos formais e informais e englobando objectivos específicos para cada nível de ensino); a saúde (particularmente no que respeita à melhoria do acesso e da qualidade dos serviços de saúde, à melhoria da eficiência no uso dos recursos e a vários programas prioritários); a água e saneamento (questões do abastecimento, gestão de recursos hídricos, prevenção de cheias); mulher e acção social (desenvolvimento da família, pessoas portadoras de deficiência e idosos); HIV-SIDA (através de uma resposta multisectorial para a prevenção, redução da discriminação, tratamento e mitigação do impacto); juventude e desportos (fortalecimento do movimento associativo e massificação da educação física); e habitação (direito e aproveitamento da terra, durabilidade da habitação).

[7] http://www.op.gov.mz/
[8] O G-20 preconiza um conceito amplo de sociedade civil, envolvendo igrejas, organizações do sector privado, ONG, associações e sindicatos. Foi concebido como o representante da sociedade civil na interlocução com o Estado e os doadores. Anualmente, apresenta o relatório da parte da sociedade civil que diz respeito à implementação do PARPA.
[9] HANLON, Joseph (2006): PARPA II – key quotes and comments
[10] Foram definidos oito temas transversais: Género, HIV-SIDA, Ambiente, Segurança Alimentar e Nutricional, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Rural, Calamidades, Desminagem. PARPA II, pag.61.
[11] PARPA II, pp.77-85.
[12] PARPA II, pp.85-115.

No pilar do *desenvolvimento económico*[13], são estabelecidas metas e acções no âmbito da gestão macro-económica – incluindo a política tributária, a política monetária e cambial, e a política orçamental e de gestão das finanças públicas -; da melhoria do ambiente de negócios; do desenvolvimento do sistema financeiro, da promoção da criação de um sector privado forte, dinâmico, competitivo e inovador; do alargamento da base empresarial e criação de emprego (na agricultura, indústria, pescas, exploração mineira e pesquisa petrolífera); da melhoria da inserção do país na economia regional e internacional; da integração e consolidação do mercado nacional (com especial ênfase nos sistemas de transporte).

Apesar de o PARPA II prever um aumento das receitas internas em termos reais, Moçambique mantém-se dependente da comunidade internacional para financiar anualmente uma boa parte do seu orçamento estatal (cerca de metade), representando essa ajuda cerca de 12 a 15% do PIB. O PARPA II estabelece a necessidade de promover maior coordenação e melhorar os fluxos de informação entre os órgãos do governo e os financiadores externos, por forma a melhorar também a gestão dos influxos da ajuda externa (*ver capítulo seguinte*).

1.2. O Contexto da Cooperação Internacional: Estratégias e Políticas dos Doadores em Moçambique

O panorama global da cooperação internacional para o desenvolvimento tem registado alterações importantes nos últimos anos, as quais se reflectem nas estratégias, nas políticas e nos instrumentos adoptados pelos principais doadores em Moçambique.

Ao nível global, a actual década veio renovar a importância da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) na agenda internacional e a emergência de novos compromissos internacionais, tais como os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 2000, ou as declarações políticas de aumento dos recursos em matéria de ajuda. Em 2002, na Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, os doadores subscreveram o Acordo de Monterrey, segundo o qual assumem o objectivo de aumentar a APD para 0,56% do RNB em 2010 e 0,7% em 2015. Enquanto a Dinamarca, a Holanda, o Luxemburgo, a Suécia e a Noruega pertencem ao pequeno grupo de países que atingiram ou ultrapassaram já a meta estabelecida para 2015, a maior parte dos doadores da OCDE revelam grandes dificuldades em aumentar os recursos da cooperação. Portugal, com a quebra nos montantes atribuídos à APD em 2003 e 2004 e a base artificial de crescimento dessa APD em 2005 (devida ao perdão da dívida angolana), é um desses casos. Com efeito, para que os doadores atinjam a meta de 2010, o ritmo do nível de ajuda terá que aumentar rapidamente em 60% entre 2004 e 2010. Isto significa um aumento médio de 8% anuais, numa época em que os orçamentos dos países da OCDE estão submetidos a grandes pressões.

Em particular, 2005 foi um ano em que África assumiu maior preponderância na agenda internacional. Em Janeiro, as Nações Unidas apresentaram um relatório sobre como transformar a aspiração mundial dos ODM em realidade para cada país em desenvolvimento. O relatório ressaltou que, considerando-se as tendências existentes, a maioria dos objectivos não seria alcançada em muitos países em desenvolvimento e em transição, e argumentou a favor de uma utilização mais ambiciosa e abrangente dos mecanismos existentes, tais como as Estratégias de Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy* – PRS). Em Março, a Comissão para África, financiada pelo Reino-Unido, apresentou igualmente o seu relatório, incluindo uma série de propostas para que tanto os países africanos como os seus parceiros de desenvolvimento possam responder aos desafios enfrentados pelo continente. A acumulação de duas presidências importantes por parte do Reino Unido – da

[13] PARPA II, pp.115-137.

União Europeia no segundo semestre e do grupo de países mais industrializados G-8 – conferiu uma maior visibilidade às posições britânicas e teve como mérito trazer um novo ímpeto e uma liderança política global ao movimento em prol de África. A reunião do Conselho de Ministros da OCDE, realizada em Maio, acolheu uma declaração sobre o acompanhamento da Declaração do Milénio e o Acordo de Monterrey, incentivando os países da OCDE a intensificarem os esforços para o cumprimento destes compromissos. Em Julho, a reunião do G-8 em Gleneagles e, em Setembro, a sessão da Assembleia Geral das NU serviram para colocar as questões de desenvolvimento no topo da agenda política, interligando-as com as questões da segurança internacional e dos Direitos Humanos.

Os modelos de distribuição e implementação da ajuda estão igualmente em evolução, com a transformação das abordagens e da maneira como muitos doadores planeiam e executam a sua cooperação. O pensamento internacional na área da cooperação para o desenvolvimento aponta actualmente para um maior enfoque no alinhamento com as prioridades nacionais dos países beneficiários, na sua capacitação institucional e nas questões da governação, por forma a transferir efectivamente para os países a gestão do seu próprio desenvolvimento. A Declaração de Paris[14], aprovada pelo Fórum de Alto Nível co-patrocinado pela OCDE em Março de 2005, marca um nível sem precedentes de consenso e de resolução para reformar a ajuda internacional, com a intenção expressa de a tornar mais eficaz no combate à pobreza mundial. Esta Declaração estabelece os novos princípios enquadradores da acção internacional, nomeadamente em termos de apropriação dos beneficiários, de correspondência com as prioridades nacionais destes países, de gestão da ajuda em função dos resultados e de harmonização das acções dos doadores.

Neste contexto, **Moçambique** tem constituído um balão de ensaio, quer para a prossecução de abordagens inovadoras e novos instrumentos de cooperação, quer para a implementação de esquemas de coordenação entre doadores.

Moçambique é altamente **dependente da ajuda externa** para financiar o seu desenvolvimento. A dependência da ajuda como percentagem do Rendimento Nacional Bruto (RNB) situava-se em 25,1% em 2003 e a ajuda ao desenvolvimento correspondeu a cerca de metade do Orçamento de Estado nos últimos cinco anos (44% em 2005).

Se é verdade que se verifica uma melhoria significativa na gestão das finanças públicas, calcula-se que os recursos gerados internamente para financiar os objectivos de desenvolvimento são insuficientes ainda em cerca de $750 milhões de dólares por ano, pelo que a ajuda externa se revela essencial para este processo. Não é, portanto, de admirar que uma das prioridades definidas pelo PARPA II seja a "manutenção de uma estreita coordenação com a comunidade internacional para permitir a continuação dos fluxos de ajuda ao país e em particular ao Orçamento de Estado".[15], dedicando-lhe pela primeira vez um capítulo específico.

Contudo, o PARPA alerta igualmente para duas implicações da alta proporção de financiamento externo no país. Por um lado, o facto de qualquer choque no nível ou na forma de financiamento externo poder criar uma volatilidade macro-económica significativa. Por outro lado, a existência de desafios importantes em termos de qualidade e eficácia dessa ajuda, nomeadamente (a) o risco de as instituições do Governo prestarem contas mais aos parceiros de cooperação do que à população; (b) a falta de transparência devido às fontes de financiamento fora do OE; (c) a coordenação e sistematização dos fluxos de informação entre os parceiros externos, o MINEC, os sectores beneficiários e outros órgãos do Estado; (d) a carga administrativa em termos de informação solicitada, de diferentes modalidades de avaliação e outras exigências dos doadores; (e) a criação de distorções

[14] Versão portuguesa disponível em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/APD/declaraparis_portg_1.pdf
[15] PARPA II, pag.31.

dentro do sector público devido à proliferação de projectos, ou ainda (f) a coordenação e necessidade de apropriação da assistência técnica e acções de capacitação.[16]

A ajuda líquida oficial ao desenvolvimento foi em média $1.1 mil milhões de dólares no período compreendido entre 1997 e 2003, ou seja, cerca de 31,4% do Produto Nacional Bruto (PNB), correspondendo a 61,8 dólares *per capita* no mesmo período. Neste âmbito, 2002 constituiu um ano excepcional, com a ajuda a disparar para $2,1 mil milhões devido às acções de alívio a dívida externa que representaram aproximadamente metade do valor total da ajuda concedida.

Com efeito, em Abril de 1998 Moçambique tornou-se no sexto país a ser considerado elegível para beneficiar da **iniciativa HIPC** (que diminuiria a sua dívida externa em cerca de $3.7 mil milhões de dólares), ao que se seguiu um alívio adicional anunciado em 1999. Assim, o serviço da dívida em percentagem das exportações de bens e serviços foi reduzido de 21,7% em 1997 para menos de 3,7% desde 2003, mas, devido ao facto de alguns credores não-membros do Clube de Paris não terem aderido ao esquema HIPC, o stock da dívida em 2004 registava ainda $4.4 mil milhões. Já em 2005, o G-8 decidiu conceder um perdão da dívida de 18 países para com o FMI, o Banco Mundial e o Banco Africano de Desenvolvimento, nos quais Moçambique está incluído.

Ao nível internacional, Moçambique é membro da Organização Mundial de Comércio (OMC) e beneficia de um conjunto de mecanismos de acesso ao mercado concedidos aos países menos desenvolvidos, nomeadamente a iniciativa Everything but Arms (EBA), o Africa Growth and Opportunity Act (AGOA) e o Sistema Generalizado de Preferências oferecido por países como a China, o Canadá e o Japão. No entanto, o país colhe poucos benefícios destas oportunidades, pelo facto de não possuir suficiente capacidade nacional de geração de uma oferta exportável. As importações representaram em 2005 cerca de 28% do PIB, contra o peso de 7,3% das exportações no PIB (excluindo nos dois casos os mega-projectos). A integração regional em curso na SADC que levará à criação de uma área de comércio livre em 2008 e posteriormente de uma União Aduaneira, representa igualmente grandes desafios ao nível comercial.

Em termos de ajuda pública ao desenvolvimento, Moçambique é **um dos países africanos com maiores taxas de absorção** dos fundos externos. Um exemplo significativo é a utilização dos financiamentos disponíveis ao nível do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED), ao abrigo do Acordo de Cotonou (Acordo de Parceria entre a UE e os Estados de África, Caraíbas e Pacífico)[17]. Os montantes afectados no âmbito do Programa de Cooperação entre Moçambique e a Comissão Europeia (CE) para o período 2002-2007, num envelope global de 329 milhões de euros, revelaram-se insuficientes face às necessidades, ao ritmo de aprovação de projectos e à taxa de execução dos fundos. Assim, e após a realização de uma avaliação intercalar, julgou-se pertinente reforçar o apoio do FED de modo a acelerar os níveis de desempenho do país. Para o efeito, foi emendado o PIN em Janeiro de 2005, através da concessão de uma dotação financeira adicional de 205,25 milhões de euros, correspondentes a fundos não-utilizados por outros países. Actualmente, mais de 80% desses recursos estão já comprometidos em vários projectos. Uma missão recente realizada pelo FMI concluiu que Moçambique se situava nos 3 países com melhor performance no cômputo dos países ACP[18].

O país continua, pelas suas características e evolução política e económica, a merecer a confiança dos doadores, que se encontram fortemente presentes no terreno e em grande número (por comparação com outros países africanos). Os maiores doadores são o Banco Mundial, a Comissão Europeia, os Estados Unidos, o Reino Unido e os países nórdicos (em particular a Suécia, a Holanda e a Noruega).

[16] PARPA II, pag.142.
[17] A CE desenvolve ainda outras acções de cooperação por via do Programa Indicativo Regional para os PALOP (PIR PALOP II), que apresenta um saldo de mais de 21 milhões de euros não comprometidos a projectos. Os saldos não comprometidos correm o risco de serem perdidos se não foram identificados novos projectos até Dezembro de 2007. Portugal assumiu o compromisso de co-financiar projectos nas áreas da Justiça (1,1M €), Administração (1,2M €) e Estatística (0,5M €).
[18] Missão do FMI a Moçambique, Abril de 2006.

Os instrumentos de ajuda utilizados vão desde a tradicional ajuda a programas e projectos, até abordagens de apoio sectorial e de apoio ao OE[19]. O caso da Espanha é considerado atípico, por canalizar a maior parte da sua ajuda de projectos via ONG, as quais são executoras do programa bilateral de cooperação e também representantes da Espanha em alguns esquemas de coordenação da ajuda[20]. De 2004 para 2005, o valor geral da ajuda desembolsada pelos parceiros externos aumentou em termos reais 13,3%, em todas as modalidades de ajuda – refira-se que o apoio a projectos aumentou 29,5% e o apoio ao orçamento do Estado e à balança de pagamentos 17% - com excepção das acções de ajuda ao sector privado, que decresceram 17,5%[21]. Verifica-se igualmente uma tendência crescente de os parceiros bilaterais enquadrarem as suas acções em programas multilaterais, na sua maioria geridos pela CE ou pelo PNUD.

No que respeita à coordenação e harmonização entre parceiros, a Comissão Europeia seleccionou vários países como estudos-piloto das iniciativas de coordenação – sendo Moçambique o único na África Subsaariana -, pelo que foi concebido um *road map* a ser implementado. Várias das componentes deste roteiro são hoje utilizadas para avaliar os esforços dos parceiros nesta área, nomeadamente a partilha de informação entre doadores, a delegação de representação entre parceiros (já efectuada pelos países nórdicos e pelo Reino Unido em algumas áreas sectoriais), a possibilidade de estudos analíticos conjuntos ou a realização de missões externas conjuntas. As metas estabelecidas pela Declaração de Paris são ambiciosas e estão a ser dados passos importantes, como é o caso da recente iniciativa de 14 doadores – agora alargada aos restantes parceiros da cooperação – de estabelecer estratégias conjuntas de ajuda a Moçambique e harmonizar diversas componentes da sua actuação.

O sistema de **apoio directo ao OE moçambicano** constitui hoje um dos maiores programas conjuntos de África – quer em termos de volume quer do número de parceiros envolvidos – e é encarado pelas autoridades moçambicanas como um exemplo de boas práticas no sentido da melhoria da qualidade e da apropriação da ajuda externa, tal como referido no PARPA II.[22]

O esquema actual tem as suas origens numa longa história de coordenação entre o grupo *"like minded*" de doadores, que começaram a formular planos para um programa comum nesta área em 1998. O Programa Conjunto dos Doadores para o Apoio Macro-Financeiro foi assinado por um grupo original de seis doadores, em 2000. Esse número cresceu para 10 em 2002, 15 em 2004, 17 em 2005, até ao actual G-18, responsável pela ajuda orçamental[23].

Desde 2004, com o novo Memorando de Entendimento (MdE)[24] entre o executivo e os doadores presentes na chamada "Parceria de Apoio Programático" (PAP)[25], o diálogo que estava confinado essencialmente a questões económicas estendeu-se à estratégia, às reformas e aos resultados do combate à pobreza. O objectivo é apoiar uma implementação efectiva e eficaz do PARPA por forma a erradicar a pobreza através (i) da construção de uma parceria baseada no diálogo franco e aberto sobre o conteúdo e a evolução da estratégia de redução da pobreza em Moçambique e (ii) do financiamento para a redução da pobreza por via de uma melhor eficácia e apropriação,

[19] O Apoio Directo ao Orçamento de Estado ou General Budget Support (GBS) é a ajuda prestada ao orçamento do Governo que está completamente programada pelo Governo (deste modo não pode ser consignada pelos parceiros). Ajuda programática inclui GBS e apoio a balança de pagamentos e fundos comuns consignados (sector/apoio ao orçamento provincial e fundos comuns). Ajuda ao projecto é aquela prestada a projectos específicos. Definições que constam da Revisão Conjunta do Apoio Programático 2006, Aide-Mémoire

[20] Isto não invalida, contudo,que a Espanha participe na ajuda programática: concede 3 milhões de euros anuais para apoio directo ao OE, 2 milhões para o fundo comum provincial do Ministério da Saúde Moçambicano e, a partir do próximo ano, prevê contribuir com 1 milhão de euros para o fundo da Educação (FASE). O programa de cooperação anual é de cerca de 20 milhões de euros, dos quais 11 milhões são canalizados via ONG.

[21] ERNST & YOUNG (2006): Revisão do Desempenho dos PAP em 2005 e Metas da Matriz de Avaliação do Desempenho dos PAP para 2006. Relatório Final do Consultor Independente, Maio, p.8.

[22] PARPA II, pag.142.

[23] O G-18 é constituído pelos seguintes doadores: Alemanha, Banco Africano de Desenvolvimento (que aderiu em 2006), Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido. Os observadores incluem os Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Japão e o PNUD.

[24] www.pap.org.mz/downloads/documents/mou.doc

[25] O acrónimo PAP é utilizado para designar "Parceria para o Apoio Programático" e "Parceiros para o Apoio Programático".

por parte do país, do seu próprio processo de desenvolvimento. Estes objectivos desdobram-se em vários objectivos específicos, dos quais se destacam a redução dos custos de transacção, o apoio a uma maior eficiência da afectação da despesa pública, a aposta numa maior previsibilidade dos fluxos da ajuda, uma maior eficácia da administração estatal e pública, uma melhoria da monitorização e fortalecimento da responsabilização interna.

Assim, enquanto o Governo moçambicano se comprometeu perante os PAP a aumentar a transparência através da realização de reuniões regulares sobre a execução orçamental e de auditorias externas aos mecanismos de gestão das finanças públicas[26], os parceiros externos assumiram os compromissos de:

- reforçar o grau de alinhamento com os instrumentos, processos e sistemas moçambicanos de gestão financeira,
- aumentar a previsibilidade dos fluxos de fundos dos doadores, incluindo a elaboração de acordos plurianuais de apoio programático;
- garantir a transparência das condições e do financiamento;
- melhorar a harmonização pela eliminação das condições e requisitos bilaterais administrativos e de apresentação de relatórios; e reduzir o fardo administrativo da sua assistência ao Governo pela execução de cada vez mais missões conjuntas, análises conjuntas e utilização de procedimentos comuns;
- fortalecer a capacidade do Governo de cumprir com os seus compromissos, através da prestação de assistência técnica e capacitação apropriada[27].

Em termos **numéricos,** o apoio directo ao OE tem registado um aumento em termos absolutos, decorrente do aumento das contribuições de alguns países (como o Reino Unido e a maior parte dos países nórdicos) e da entrada de novos parceiros, a mais recente das quais foi a do Banco Africano de Desenvolvimento, que formalizou a sua adesão em Fevereiro de 2006. O Canadá e a Espanha anunciaram contribuições pela primeira vez em 2005. Estes 18 PAP representam mais de 80% de todo o fluxo da ajuda entrada em Moçambique.

No total, os desembolsos efectuados de apoio ao OE e à balança de pagamentos cresceram de cerca de 243,4 milhões de dólares em 2004 para cerca de 284,8 em 2005 e, previsivelmente, para 310,2 em 2006[28]. O apoio a sectores específicos através de SWAP ou de fundos comuns[29] tem igualmente aumentado, embora a um ritmo menor, de 254,2 milhões de dólares em 2004 e 2005, para um valor indicativo de 332,5 em 2006. É importante salientar que dentro da Ajuda Programática (ou seja, a soma da ajuda ao orçamento, à balança de pagamentos e aos sectores), o Apoio Directo ao OE compete em termos de recursos com a Ajuda aos Sectores, sendo que os dados apontam para uma tendência de vários PAP utilizarem mais esta última modalidade para aumentarem a sua Ajuda Programática. Os maiores contribuintes para o OE são, segundo os dados de 2006, o Reino Unido, o Banco Mundial e a Comissão Europeia, conforme a *Tabela B5* em Anexo.

Em termos de **modalidades da ajuda**, o PARPA expressa o desejo de que a proporção dos fundos canalizados pelas contas do Tesouro Público seja aumentada e de que os doadores adoptem compromissos plurianuais (de pelo menos três anos numa base rolante) por forma a facilitar a programação das actividades do governo, p.ex. no

[26] O MdE prevê a apresentação de três auditorias anuais: auditoria de desempenho, auditoria aos registos financeiros da ajuda programática e auditoria às contas do Estado.
[27] Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para Apoio Programático, 2004, p.7.
[28] ERNST & YOUNG (2006).
[29] Vários sectores têm fundos comuns: a Educação (fundo FASE), a Saúde (três fundos, dos quais o mais importante é o PROSAUDE), a Agricultura (PROAGRI), a Água, e as Estradas. O SWAP mais antigo de África foi criado em Moçambique, no sector da agricultura, em 1991. Apesar da maioria dos doadores contribuir para algum fundo comum, existem doadores que estão presentes no SWAP e não no fundo comum, como é o caso da USAID no sector da saúde.

Cenário Fiscal de Médio-Prazo (CFMP)[30]. A meta da Declaração de Paris para a proporção da Ajuda programática na ajuda total ao Governo é de mais de 66%, prevendo-se que em Moçambique essa proporção seja de 57,9% em 2006. No entanto, verifica-se que a modalidade de Ajuda a Projectos permanece a componente mais importante do portfolio da ajuda da maior parte dos doadores e a sua proporção na ajuda total está a aumentar rapidamente (aumento de 26,5% entre 2004 e 2005 e cerca de 18,5% previstos entre 2005 e 2006). A proporção dos vários instrumentos de cooperação na ajuda dos PAP em termos gerais pode ser consultada nas *Tabelas B7* e *B8* e, em termos individuais, nas *Tabelas B9* e *B10*, em Anexo.

Em termos **organizativos**, a PAP está organizada numa estrutura com vinte e quatro grupos de trabalho distribuídos por quatro pilares temáticos e questões transversais, nos quais os doadores, o governo e algumas organizações da sociedade civil participam para monitorizar a evolução de uma série de indicadores acordados conjuntamente. Estes indicadores estão em conformidade com o PARPA[31]. Esta matriz é conhecida por Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD) ou PAF (Performance Assessment Framework) e constitui um anexo do PES anual do Governo. Do PAF não fazem parte indicadores políticos, mas existem princípios orientadores (como a democracia e os Direitos Humanos), cuja violação pode motivar a suspensão da ajuda. Os indicadores englobados no QAD de 2006 e os grupos de trabalho em funcionamento são apresentados nas *Tabelas B13* e *B14* em Anexo.

Neste âmbito, são realizadas reuniões regulares a três níveis: Chefes de Missão (Embaixadores), Chefes de Cooperação, Economistas. A Presidência do G-18 é assegurada de forma rotativa anual entre os parceiros – em 2006 cabe à Holanda –, existindo um Steering Committee ou *troika,* constituída por 3 doadores (Holanda, Suécia e Noruega), aos quais se juntam o Banco Mundial e a CE em termos permanentes (*Troika Plus*).

O apoio ao OE tem provocado um diálogo sobre políticas que inclui os vários "detentores de interesse" e que tem motivado a participação de doadores que inclusivamente não fazem parte da ajuda orçamental. Os **Grupos de Trabalho** sectoriais (que vão desde a agricultura, a saúde ou a educação, até ao sector das águas, ou ao sector privado) podem incluir vários tipos de ajuda, como a abordagem por projectos. Como exemplo, refira-se que a USAID não concede ajuda orçamental em Moçambique mas é membro do grupo de avaliação do desempenho e preside ao grupo de trabalho sobre o sector privado. O PNUD assume um papel relevante no grupo de trabalho relativo à descentralização. A sociedade civil participa também nesta coordenação, nos casos em que há uma identificação clara das partes interessadas – como acontece no grupo do sector privado, onde a Confederação das Associações Económicas de Moçambique (CTA) é o principal interlocutor moçambicano, não existindo uma contraparte governamental.

Cada grupo de trabalho escolhe um doador como líder, que dirige as reuniões e se assume como principal interlocutor perante o Governo Moçambicano para determinado sector ou sub-sector. Isto depende não apenas da contribuição financeira de cada doador, mas da *expertise* e capacidade de liderança, o que explica que a Suíça presida actualmente ao grupo de trabalho da saúde ou a Bélgica tenha um papel preponderante ao nível dos grupos de trabalho da área económica.

Os grupos de trabalho constituem não apenas fóruns especializados de debate sobre questões técnicas, mas igualmente sedes de discussão e influência sobre directrizes sectoriais. Com estes mecanismos de coordenação, o *Development Partners Group* (DPG) – o grupo de coordenação dos doadores presidido pelo PNUD e pelo Banco Mundial – perdeu nos últimos anos alguma da sua importância como consequência indirecta do reforço de todos os esquemas de coordenação em redor do G-18. Em paralelo, verificou-se uma perda de influência das Nações Unidas em Moçambique, depois de uma primeira fase pós-conflito em que foram preponderantes para o

[30] O CFMP é basicamente uma previsão de recursos internos e externos que são projectados com base em pressupostos macroeconómicos e tem como funcionalidade definir os limites de despesas sectoriais para elaboração do Orçamento de Estado.
[31] A matriz estratégica do PARPA serve de base para a selecção de um subgrupo de indicadores (não mais de 50) que constituem o Quadro de Avaliação do Desempenho, o qual é estabelecido em discussão entre o Governo e os PAP.

relançamento do desenvolvimento económico. Isto significa, por um lado, que os doadores não presentes na ajuda orçamental podem experimentar alguma dificuldade acrescida nas linhas de comunicação com o Governo e, por outro lado, que a ajuda fora do orçamento pode estar ainda menos coordenada do que anteriormente.

Apesar dos avanços significativos ao nível da complementaridade e da monitorização da eficácia da ajuda em Moçambique, o diálogo é ainda desequilibrado, uma vez que o processo contínua em grande medida a ser liderado pelos doadores ("*donor driven*"). O grande número de grupos de trabalho e a existência de uma multiplicidade de doadores e parceiros, com diferentes agendas e prioridades, representa uma exigência acrescida para os ministérios moçambicanos, já por si institucionalmente débeis. Isto deriva do facto de os recursos humanos que tratam destas questões no executivo moçambicano estarem sobrecarregados por terem de responder diariamente a um número elevado de solicitações, acabando por não ter capacidade real de coordenação de todos os grupos.

O Governo e os parceiros realizam **reuniões bi-anuais conjuntas de revisão e avaliação do desempenho** – em Março-Abril (revisão anual, que segue a produção do Balanço do PES) e em Agosto-Setembro (revisão semestral, que antecede a submissão do PES e do OE ao Parlamento). Das 49 metas acordadas para 2005 no QAD, 36 foram atingidas ou parcialmente atingidas[32]. A avaliação conjunta de 2005 deu conta de evoluções positivas em diversos sectores, nomeadamente na afectação das verbas a sectores sociais considerados prioritários, como a educação ou a saúde[33]. Todos os sectores do pilar do desenvolvimento económico alcançaram progressos substanciais em 2005, embora alguns continuem vulneráveis a choques exógenos, como a agricultura. O sector com pior desempenho é o da Governação, onde 8 dos 13 indicadores não foram atingidos em 2006, particularmente nas áreas da reforma do sector público, justiça e da corrupção.

Os doadores submetem-se igualmente, desde 2004, a uma avaliação independente do seu próprio desempenho, nomeadamente em termos de previsibilidade dos compromissos e desembolsos efectuados, ou de percentagem da ajuda afectada ao apoio programático, entre outros indicadores[34]. A matriz de avaliação individual dos doadores para 2006 é apresentada em anexo, na *Tabela B15* em anexo.

Neste âmbito, **a avaliação do desempenho dos PAP em 2005** salienta que a meta estabelecida para a proporção da ajuda ao OE e à balança de pagamentos na Ajuda Total ao Governo (40%) não será previsivelmente atingida, uma vez que os PAP afirmam que apenas 26% da sua ajuda ao governo será apoio directo ao orçamento em 2006. Para 5 dos PAP, o apoio ao OE representa mais de 40% da sua ajuda. Contudo, deve tomar-se em consideração o facto de que mais de 90% dos fluxos da ajuda em 2004 e 2005 eram parte de programas multianuais e bilaterais ainda em curso em 2006, aprovados antes da assinatura do MdE e da Declaração de Paris, pelo que os números ainda apontam para um legado do passado.

Tanto a avaliação do desempenho dos PAP como a generalidade dos relatórios sobre a ajuda directa ao OE em Moçambique salientam algumas constatações que importa referir.

Por um lado, o **balanço positivo** desta modalidade da ajuda no país. No geral, a conclusão é que Moçambique está a ter um melhor desempenho que outros países de nível semelhante de desenvolvimento e de dependência da ajuda, para além de que indicadores como a responsabilização mútua e o exercício de eficácia da ajuda estão

[32] Revisão Conjunta 2006, Aide-Mémoire http://www.pap.org.mz/downloads/reviews/j_r_2006/aide_memoire_rc2006_portugues.zip
[33] Segundo a revisão anual conjunta de 2005, a despesa nos sectores prioritários alcançou 67% da despesa total, dos quais 55% nos sectores da educação e da saúde (em comparação com 63% e 50% respectivamente, em 2004).
[34] Para consultar a avaliação do desempenho dos PAP em 2004, ver KILLICK, T.; CASTEL-BRANCO, Carlos Nuno; GESTER (2005): *Perfect Partners? The Performance of Program Aid Partners in Mozambique in 2004*, Maputo, disponível em http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/mozambique-performance-paps.pdf. A avaliação dos PAP de 2005 pode ser consultada em ERNST & YOUNG MOÇAMBIQUE (2006): *Revisão do Desempenho dos Parceiros para Ajuda Programática (PAP) em 2005 e Metas da Matriz de Avaliação do Desempenho dos PAP para 2006*. Relatório de um consultor independente, Grupo PAP e Governo de Moçambique, Maputo, Maio, disponível em http://old.developmentgateway.org/ download/256327/PAPsPAFFinalReport.pdf

mais avançados. Isto deriva em grande parte das características específicas que o apoio ao orçamento tomou em Moçambique:

- é produto da aprendizagem e evolução de outras formas de ajuda;
- é dirigido pelos doadores bilaterais;
- é o principal denominador comum da associação entre os membros, mas a parceria abarca outras formas de apoio programático;
- tem uma estrutura organizacional e sistemas de revisão complexos e que permitem uma avaliação transparente do desempenho.

A Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994-2004[35], elaborada para sete estudos de caso, salienta que, no caso de Moçambique, o desenho original desta parceria é muito importante para o contexto nacional e criou um quadro que tem permitido expandir o enfoque na pobreza e aumentar a participação do Governo, de uma forma que não poderia ter surgido da ajuda a projectos.

Particularmente desde 2004, registaram-se evoluções significativas. Em primeiro lugar, regista-se actualmente uma, pelo menos aparente, ausência de grandes controvérsias sobre a direcção desejável da política de desenvolvimento moçambicana, o que tem permitido a governo e a doadores avançarem conjuntamente numa série de questões.

Em segundo lugar, houve uma apropriação clara do QAD-PAF por parte do Governo e dos Doadores, existindo hoje um reconhecimento alargado da importância desta matriz para a avaliação do desempenho.

Em terceiro lugar, a ajuda orçamental motivou uma série de reformas do sector público e do sistema de gestão das finanças públicas, que são importantes para reforçar a capacidade e a apropriação dos recursos por parte das autoridades moçambicanas.

Em quarto lugar, do lado dos doadores, houve uma melhoria significativa da previsão dos desembolsos do apoio ao OE. Até Agosto de cada ano, os PAP devem confirmar os seus compromissos para o ano seguinte[36], por forma a permitir cumprir a calendarização do OE moçambicano e vários parceiros já anunciaram mesmo os seus compromissos até 2009, como se verifica nas *Tabelas B11* e *B12* em Anexo. Em 2005, dos PAP que tinham compromissos claramente definidos, todos os cumpriram. Quanto à previsibilidade de médio-prazo, não existem ainda programas multi-anuais rolantes, mas alguns doadores estão a equacionar essa hipótese.

Por outro lado, os relatórios apontam igualmente a existência de algumas **dificuldades e riscos** que não devem ser subestimados, nomeadamente:

a. Moçambique encontra-se numa situação de fragilidade, uma vez que é perigoso depender demasiado de 4-5 doadores para os níveis de apoio ao OE e de Ajuda Programática serem minimamente adequados, pois pequenas variações em qualquer um dos principais doadores terão um impacto significativo do portfolio global da ajuda. Certamente existe a possibilidade de todos actuarem em conjunto para suspender a ajuda, mas actualmente o risco funciona também para o outro lado, ou seja, as consequências do cancelamento conjunto de desembolsos seria tão catastrófica para o governo e para o país, que uma tal acção não poderia ser tomada. A este propósito, a UE encontra-se a debater a possibilidade de uma "tranche flexível", que permite afectar recursos no caso de algum doador se retirar e independentemente dos resultados da avaliação do

[35] Avaliação Conjunta do Apoio Orçamental Geral 1994-2004, 2006. Os estudos de Caso foram: Burkina Faso, Malaui, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname.
[36] "Os PAP farão compromissos dentro de quatro semanas após o fim da revisão anual e farão compromissos confirmados até 31 de Agosto. O compromisso de fundos poderá somente mudar entre o compromisso e o compromisso confirmado". Memorando de Entendimento entre o Governo da República de Moçambique e os Parceiros para Apoio Programático, 2004.

desempenho. No entanto, o facto de colocar a maior parte dos "ovos no mesmo cesto" representa uma pressão acrescida para o executivo.

b. Se mais de dois terços do fluxo de ajuda continuam a estar vinculados às preferências individuais dos doadores, o governo não é ainda o centro do processo de negociação de políticas e o detentor das estratégias nacionais ao nível que se exige. A este propósito, tem sido argumentado que assim que a ajuda a sectores e a ajuda a projectos estejam integradas e visíveis no orçamento, o Governo terá um maior controlo sobre esses recursos. No entanto, isto não elimina o perigo de poder haver grandes partes do programa do Governo que não são financiadas (fora do apoio directo ao OE), se nenhum PAP as escolher. Não elimina igualmente o risco de existirem sectores negligenciados pelo próprio Governo no âmbito do seu programa (ver alínea c.).

c. As recentes mudanças nos sistemas de orçamentação e planificação apontam para uma integração progressiva dos fundos sectoriais no Orçamento Geral do Estado, por forma a permitir uma afectação mais racional e uma maior coerência entre os dois tipos de ajuda. Ora, o acesso aos donativos a nível sectorial tem permitido ao Governo evitar escolhas difíceis sobre a distribuição dos recursos entre os sectores. Esta integração significa que haverá inevitavelmente uma competição ainda maior entre sectores pela obtenção de recursos. Para além disso, os ministérios sectoriais, como a educação ou a saúde, partilham uma certa preocupação sobre a rapidez da transacção numa situação onde tinham algum controlo dos fundos dos doadores afectados directamente ao sector ou a projectos, para uma outra onde os fundos são canalizados através do Tesouro.

d. Existe ainda uma fragmentação da ajuda, não obstante o facto de o executivo moçambicano insistir na necessidade de todos os recursos da ajuda ao desenvolvimento, sejam em dinheiro ou em espécie (através de projectos tradicionais, controlados pelo doador), deverem estar reflectidos no OE.[37] Com efeito, prevê-se já um aumento dos recursos externos em 2006 devido à inclusão de *off-budget*, ou seja, de recursos anteriormente fora do orçamento de Estado. As metas de Paris incluem, entre outras, que 85% da ajuda externa seja incluída no OE e que pelo menos 75% da ajuda seja desembolsada de forma atempada. Não obstante, muitos dos projectos executados pelos doadores e por ONG internacionais continuam a estar fora deste esquema, dificultando o conhecimento e a planificação do executivo moçambicano.

e. Do lado governamental, o governo não dispõe de uma organização sistemática que lhe permita recolher e tratar os dados do fluxo de ajuda de uma forma eficaz, pelo que todos os doadores se queixam de não receberem informação de retorno sobre os dados enviados à DCI e que há falhas significativas de omissão de dados nos relatórios do orçamento. A partilha de dados e a existência de um bom sistema de informação é uma área fundamental. Do lado dos parceiros, foi criada uma base de dados da UE em 2005 – a ODAMOZ -, que a partir de Janeiro de 2006 envolve igualmente os PAP que não pertencem à UE[38]. O desafio é fazer desta base de dados o instrumento de informação do Governo para a ajuda ao desenvolvimento, estando prevista a transição da sua gestão para o Governo.

f. Existe uma necessidade paralela de capacitação da administração central moçambicana. O apoio ao OE coloca o ónus da execução sobre o aparelho de Estado moçambicano, que num passado recente tinha poucos recursos em vários sentidos: uma base fiscal reduzida, uma administração centralizada mas verticalmente fragmentada, sistemas de gestão inadequados, baixos níveis de pessoal qualificado e um fraco sistema legislativo e judicial. Actualmente a capacidade para a

[37] Ver, p.ex, "Projectos de Investimento público financiados pela Componente Externa: Guia Prático para o Ajustamento do Ciclo de Elaboração do Orçamento de Estado de Moçambique", Ministério das Finanças, Maputo, 2006.
[38] http://www.odamoz.org.mz/

análise de políticas, orçamentação e execução são ainda fracas, enquanto o desenvolvimento dessas capacidades tem estado largamente fragmentado e dividido em projectos maioritariamente de curto-prazo. As reformas em curso – como é o caso do SISTAFE (Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado) - irão provavelmente conduzir a melhores taxas de execução orçamental. Isto não invalida a necessidade de programas de médio e longo-prazo, mais coerentes e definidos conjuntamente, na área da assistência técnica e da capacitação institucional.

g. Outra dimensão importante das debilidades de planificação e execução diz respeito à actual política de descentralização, por enquanto ainda embrionária, mas que trará novas questões em termos de afectação de fundos do OE e novas abordagens de coordenação entre doadores. Até agora, a falta de conhecimento público sobre o apoio ao orçamento de Estado e a fraca participação ao nível local têm sido citados como um dos principais problemas, pelo facto de os fundos tenderem a ficar retidos ao nível de topo[39]. À medida que maior percentagem do OE passa a ser afectada aos distritos, os PAP estão a procurar envolver-se mais directamente nas reformas ao nível provincial e distrital, em acções de capacitação e em fazer a ligação das actividades dos doadores bilaterais ao nível local, mas existe ainda um grande desconhecimento sobre as formas de o fazer[40].

h. A monitorização e a sustentabilidade dos resultados requerem a existência de uma sociedade civil forte, que possa efectivamente exercer pressão para uma maior transparência e eficácia na utilização dos fundos. No entanto, a sociedade civil moçambicana é ainda muito fragmentada e com grande debilidade institucional, existindo o perigo de as ONG (também as que têm origem em organizações do Norte) se tornarem meros intermediários ou sub-contratados para implementação das prioridades governamentais.

Ainda em 2006, será aprovada pelo Governo moçambicano a primeira **política de ajuda externa e cooperação de Moçambique**, com o fim de fortalecer a coordenação e o alinhamento da ajuda externa com as prioridades do país. No seguimento do que acima foi referido, dois dos previsíveis objectivos desta estratégia podem desde já ser enunciados: por um lado, melhorar a transparência e previsibilidade da ajuda, alinhando a assistência dos doadores com as prioridades do Governo e harmonizando os ciclos de programação, no espírito da Declaração de Paris; por outro lado, acelerar os esforços para registar as actividades financiadas pelos doadores no Orçamento de Estado, trazendo todos os projectos "para dentro do Orçamento". O relatório de avaliação do desempenho dos PAP em 2004 sugere mesmo que a estratégia da cooperação deve incluir uma declaração das áreas nas quais a ajuda externa não é prioritária, por forma a dificultar a imposição de programas de cooperação por parte dos doadores.[41]

1.3.O contexto da cooperação portuguesa e da cooperação Portugal-Moçambique

1.3.1. A Política Portuguesa de Cooperação para o Desenvolvimento

a) Estratégia

[39] AGEZ (2005): Position Paper on Budget Support.
[40] Existem 3 grandes Programas de apoio à planificação descentralizada, para além de acções esporádicas de vários doadores: das Nações Unidas no norte do país, do Banco Mundial no Centro e da Irlanda e Suécia no Niassa. Têm procedimentos e programações diferentes. O Governo pretende harmonizar este quadro de actuação e está em curso uma avaliação cujo objectivo é fornecer uma base para a planificação distrital, aproveitanto os aspectos positivos de cada doador.
[41] "Perfect Partners"", pag. 51.

Até 1991 Portugal foi beneficiário da ajuda internacional, de acordo com os critérios definidos pelo PNUD, data a partir da qual passou para a categoria de doador, membro da OCDE.

A política de cooperação portuguesa constitui um **instrumento da política externa nacional**. No programa do XVII Governo Constitucional pode ler-se que "uma das prioridades na acção externa passa pelo relançamento da política de cooperação portuguesa que, nos últimos anos, viveu um período de relativa indefinição. A política de cooperação deve ser assumida como um instrumento de acção estratégica essencial para a afirmação dos nossos interesses, num mundo cada vez mais interdependente e globalizado, visando os seguintes objectivos:

- Promover a ajuda ao desenvolvimento de acordo com os princípios assumidos pela comunidade internacional e, nomeadamente, os "Objectivos do Desenvolvimento do Milénio";
- Contribuir para o incremento das nossas relações económicas externas com regiões com menores índices de desenvolvimento;
- Valorizar a afirmação da cultura e da língua portuguesa no mundo;
- Reforçar o nosso relacionamento político e diplomático, designadamente no espaço da CPLP;
- Potenciar os objectivos e os instrumentos da cooperação portuguesa, através de uma participação apropriada no sistema multilateral.

A reorganização do sistema da cooperação portuguesa deve subordinar-se a um princípio de coordenação política e institucional que permita o melhor aproveitamento dos recursos humanos e financeiros e impeça a continuação da actual dispersão de meios e a fragmentação das acções"

Em termos de **enquadramento internacional**, os compromissos assumidos por Portugal vão no sentido de respeitar e aderir a novas orientações das instituições e dos acordos dos quais faz parte, bem como do cumprimento de determinadas metas quantitativas. Neste sentido, Portugal é um dos subscritores da Declaração de Paris e membro de diversas organizações que hoje preconizam uma maior coordenação das políticas dos doadores e que partilham o princípio da descentralização dos sistemas de cooperação (com o reforço das estruturas no terreno). Portugal comprometeu-se igualmente, no quadro do Acordo de Monterrey, a aumentar os recursos financeiros disponíveis para a Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) para 0,56% do RNB em 2010 e 0,7% em 2015.

No **plano nacional**, a política de cooperação portuguesa conheceu alterações importantes. Existiram, até agora, dois documentos-base que estabelecem as orientações estratégicas desta política: de 1999 a 2005, "A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI[42]" e, a partir de Dezembro de 2005, "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa[43]".

O novo documento estabelece que a missão da cooperação portuguesa é "contribuir para a realização de um mundo melhor e mais estável, em particular nos países lusófonos, caracterizado pelo desenvolvimento económico e social e pela consolidação e o aprofundamento da paz, da democracia, dos direitos humanos e do Estado de Direito".

A Visão Estratégica salienta que a cooperação portuguesa está pouco equipada para lidar com a acentuada tendência para a coordenação internacional da ajuda. Por comparação com o documento estratégico de 1999, o actual documento inclui um **enquadramento multilateral mais forte**, referindo especificamente: a prossecução dos ODM; as abordagens integradas que interligam segurança e desenvolvimento e o apoio a Estados frágeis; o reforço do espaço lusófono; a implementação de abordagens "bi-multi", cumprindo os compromissos assumidos na Declaração de Paris; o aumento da participação, influência e o desenvolvimento de parcerias com as principais

[42] Resolução do Conselho de Ministros n.º43/99 de 18 de Maio. Documento disponível em http://www.caecplp.org/politicas/portugal/legislacao/cooperacao_portuguesa.pdf
[43] Resolução do Conselho de Ministros n.º196/05 de 22 de Dezembro. O documento pode ser consultado em http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf

organizações internacionais (particularmente no quadro nas Nações Unidas, da União Europeia, da OCDE e outras instituições financeiras internacionais e regionais). No quadro do apoio ao sector privado, a Visão Estratégica impõe como objectivos incentivar as parcerias público-privadas, criar uma nova instituição financeira de Desenvolvimento (EDFI – *European Development Financial Institution*) e desenvolver uma coordenação nacional estratégica que envolva as diferentes instituições do sector público e privado.

Existe já um documento que operacionaliza a Visão Estratégica, no que respeita ao quadro de acção, mecanismos e quadro institucional da cooperação portuguesa.

Tabela 1.3.A Documentos Estratégicos da Cooperação Portuguesa

A Cooperação Portuguesa no Limiar do Século XXI 1999	**Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa 2005**
Objectivos • Reforçar a Democracia e o Estado de Direito • Reduzir a Pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas (com especial ênfase na educação) • Estimular o crescimento económico, fortalecendo a iniciativa privada • Promover o diálogo e a integração regionais • Promover uma parceria europeia para o desenvolvimento humano	**Princípios Orientadores:** • Contribuir para a concretização dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio • Contribuir para o reforço da segurança humana, em particular em Estados frágeis ou em situações de pós-conflito • Apoiar a lusofonia, enquanto instrumento de escolaridade e de formação • Apoiar o desenvolvimento económico, numa óptica de sustentabilidade social e ambiental • Participar mais activamente nos debates internacionais • Aumentar os recursos em matéria de APD
Concentração Geográfica: PALOP e mais: África (Africa Subsaariana e Magrebe) Ásia (Timor e Macau) América Latina (relacionamento ibero-latino-americano e Brasil)	**Concentração Geográfica** Países de língua e expressão portuguesa, sobretudo PALOP e Timor-Leste e respectivos espaços regionais
Prioridades Sectoriais • Formação, Educação, Cultura e Património • Saúde • Actividade Produtiva e Insfraestruturas • Sociedade e suas instituições • Segurança • Ajuda Financeira	**Prioridades Sectoriais** • Boa Governação, participação e Democracia • Desenvolvimento sustentável e luta contra a pobreza (englobando a Educação; a Saúde; o Desenvolvimento Rural; a Protecção do Ambiente e gestão sustentável dos recursos naturais; o crescimento económico, desenvolvimento do sector privado, formação e geração de emprego • Educação para o Desenvolvimento
Quadro Institucional O Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) é o órgão central de coordenação da política de cooperação. O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) é extinto e criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).	**Quadro Institucional** A função de supervisor, director e coordenador cabe formalmente ao IPAD (criado em 2003 por fusão do ICP com a APAD), que reúne também as tarefas de planeamento, programação, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação.

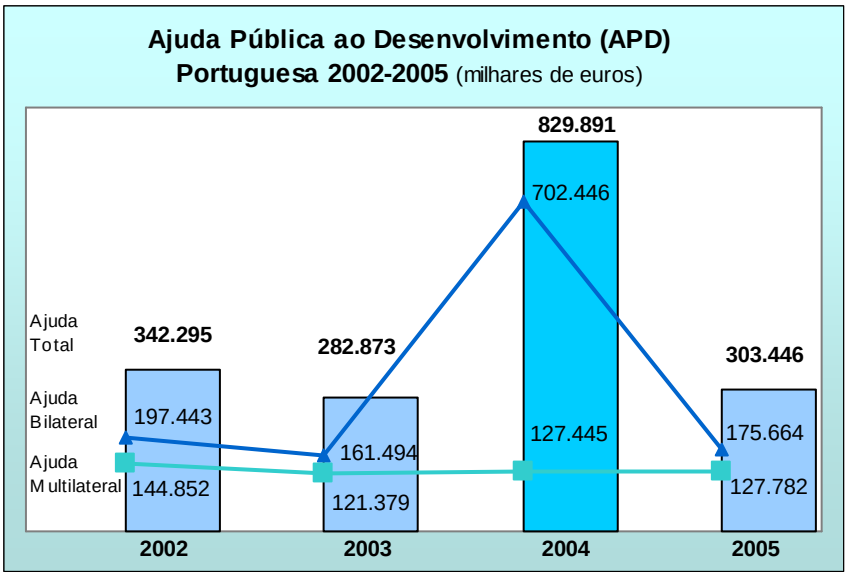
b) Estrutura e Montantes da APD

A Cooperação Portuguesa canaliza a maior parte da sua ajuda externa bilateralmente. De 1995 a 2004, o peso da ajuda bilateral na ajuda total atingiu uma média de 68%; em 2005 foi de 58%. A fatia da APD canalizada por via multilateral aumentou em termos absolutos em 2000 e 2002, tendo desde então mantido valores estáveis, entre os 120 e os 130 milhões de euros, como apresentado no *Gráfico 1.3.B*. A grande parcela da ajuda multilateral destina-se a contribuições para a União Europeia, por via do Fundo Europeu de Desenvolvimento (FED) e para o Orçamento da Comissão Europeia de ajuda externa (que financia os países em desenvolvimento não contemplados pelo FED)

Em termos **geográficos**, a APD portuguesa está centralizada num conjunto relativamente pequeno de países, destacando-se os países da África Lusófona e Timor, os quais constituem os espaços de intervenção prioritária da cooperação. De 1995 a 1998, o principal destino da APD foi Moçambique, enquanto a partir de 1999 Timor leste se constituiu como o principal receptor, conforme o *Quadro 1.3.C*. A única excepção teve lugar em 2004, em que Angola ocupou o lugar de principal beneficiário em resultado da uma reestruturação concessional da dívida angolana. Como resultado dessa acção, a ajuda bilateral portuguesa aumentou de 161,5 milhões de euros para mais de 700 milhões, fazendo subir artificialmente o indicador da APD enquanto percentagem do RNB para 0,63%. A percentagem real, excluindo esta iniciativa, foi de 0,2%, à semelhança dos dados de 2005, que apontam para 0,21%.

Em termos **sectoriais**, Portugal é o país do CAD que afecta menor percentagem da sua ajuda a infraestruturas sociais e serviços básicos (*basic social infrastructure and services* -BSS), sendo que a cooperação técnica representa uma fatia considerável da APD portuguesa (31% do total, em média, entre 2000 e 2004). A educação é o sector que absorve a maior parte desta cooperação técnica, principalmente sobre a forma de bolsas e custos imputados a estudantes. A ajuda via ONG portuguesas regista valores marginais (menos de 1% do total da ajuda bilateral no período 2003-4) e não existem praticamente contribuições para ONG locais nos países parceiros.

Gráfico 1.3.B



Fonte: IPAD

Quadro 1.3.C

Principais Receptores da APD Bilateral Portuguesa
Desembolsos Brutos, médias bi-anuais

1993-1994			1998-1999			2003-2004			2005	
Países	*$USD Milhões*	*%*	*Países*	*$USD Milhões*	*%*	*Países*	*$USD Milhões*	*%*		*$USD Milhões*
Moçambique	76	44	**Moçambique**	96	48	Angola	367	72	Cabo Verde	36,5
Guiné-Bissau	49	28	Timor-Leste	33	17	Cabo Verde	39	8	Timor-Leste	27,9
Angola	19	11	Cabo Verde	22	11	Timor-Leste	34	7	**Moçambique**	18,2
Cabo Verde	16	9	Angola	22	11	**Moçambique**	22	4	Angola	16,8
São Tomé e Príncipe	9	5	Guiné-Bissau	12	6	São Tomé e Príncipe	12	2	Guiné-Bissau	10,9
			São Tomé e Príncipe	12	6	Iraque	12	2	São Tomé e Príncipe	9,2
			Bósnia Herzegovina	1	0	Guiné-Bissau	10	2	Bósnia Herzegovina	7,6
			Brasil	1	0	Bósnia Herzegovina	4	1	Sérvia e Montenegro	6
			Macedónia	1	0	Serra Leoa	3	1	Afeganistão	4,5
						RDCongo	1	0	Iraque	2,8
						Afeganistão	1	0	Indonésia	1,7
						Ruanda	1	0		
						Macedónia	1	0		
						Brasil	1	0		

Fonte: OECD/DAC Peer Review Portugal, 2006

Dados de 2005: IPAD

c) Competências e Coordenação Institucional

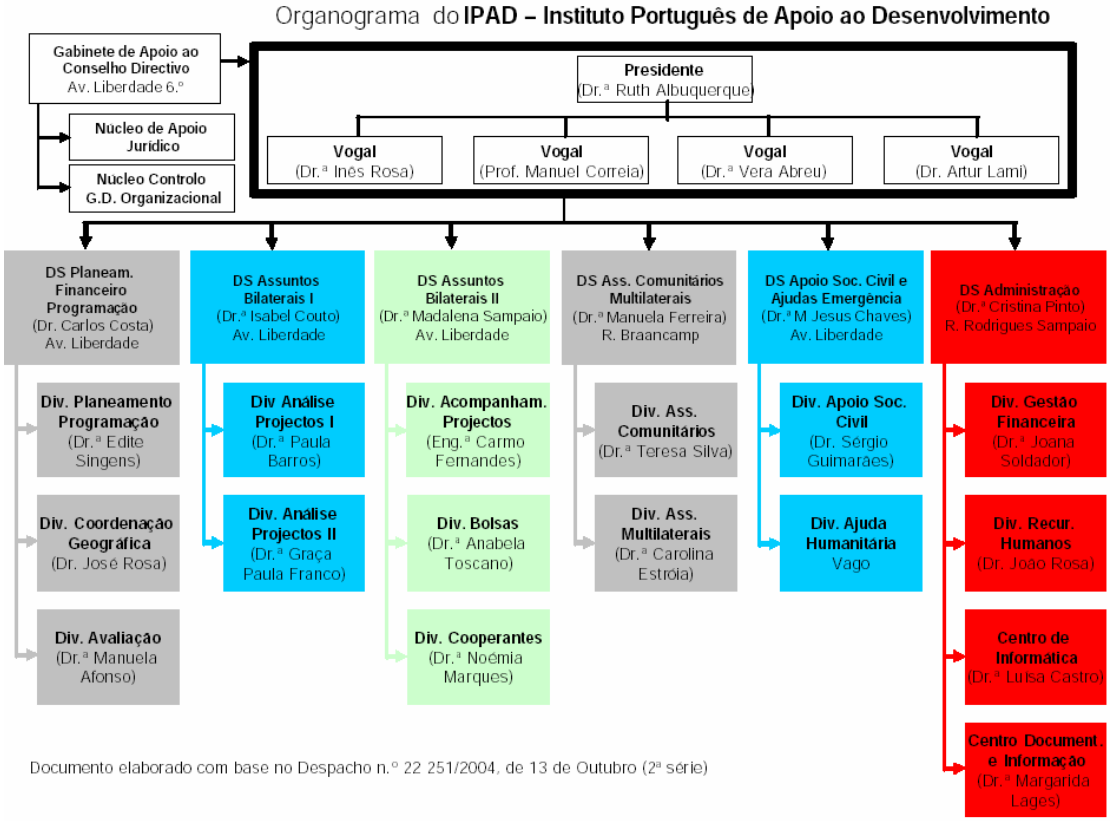
No plano institucional, a politica de APD tem-se caracterizado por uma considerável **dispersão institucional**, ao nível da formulação, execução e financiamento das actividades. Já o documento estratégico da cooperação portuguesa dava conta, em 1999, da questão do controlo e da coordenação da cooperação como um dos principais problemas, atendendo à "natureza horizontal da administração da ajuda e ao conjunto muito disperso de iniciativas". Desde essa altura, várias alterações ocorreram. Desde logo pelo trabalho que foi feito no sentido da clarificação do papel do Ministério dos Negócios Estrangeiros na definição e orientação da política de cooperação e, mais recentemente, da tentativa de reunião das verbas num orçamento integrado da cooperação. A criação do Conselho de Ministros para os Assuntos da Cooperação e da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC) são outras das mudanças institucionais operadas.

O **Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento** (**IPAD)**, criado em Janeiro de 2003, apresenta-se formalmente como o elemento concentrador dos mecanismos de relacionamento institucional dos diversos actores da cooperação portuguesa.

No seu diploma constitutivo[44], o IPAD aparece como "o instrumento central da política oficial de Cooperação para o Desenvolvimento, tendo como principais atribuições, melhorar a intervenção portuguesa e assegurar-lhe um maior relevo no âmbito da Cooperação, no cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português". A este instituto cabe a coordenação global da ajuda pública ao desenvolvimento, no que respeita ao seu planeamento, programação, supervisão, acompanhamento e avaliação dos programas e projectos de cooperação. Ao IPAD cabe ainda o enquadramento dos diversos projectos financiados e implementados por outros organismos do Estado, através da negociação dos programas de cooperação com os países parceiros. Ao nível multilateral, o IPAD – enquanto interlocutor dos ministérios sectoriais e das agências internacionais – é o órgão de coordenação e de operacionalização do processo de financiamento directo de projectos multilaterais.

[44] Decreto-lei nº 5/2003 de 13 de Janeiro de 2003

Quadro 1.3.D



Nota: Desde Novembro de 2005 as duas Direcções de Serviços Bilaterais (BIL I e BIL II) foram reestruturadas, correspondendo a cada uma um conjunto definido de países parceiros.

No entanto, uma **diversidade considerável de outros agentes** intervém, de forma directa ou indirecta, na cooperação portuguesa e na acção externa de Portugal em geral. É o caso de outros organismos e institutos da administração central (ministérios sectoriais, Instituto Camões na área da língua portuguesa, ICEP na área da internacionalização da economia portuguesa), da administração local e da sociedade civil (municípios, fundações, universidades, instituições científicas, organizações não-governamentais).

Pelo carácter descentralizado da cooperação, assume especial importância a coordenação com e entre os diversos Ministérios sectoriais que nesta área têm interesses específicos, nomeadamente através da Comissão Interministerial para a Cooperação (CIC). No entanto, até ao presente, tem reunido numa base ad-hoc e limitado a sua função à troca de informação, sem abranger questões de natureza estratégica[45]. Este organismo, que actualmente se procura reactivar em termos de periodicidade e de importância, tem por objectivos potenciar a comunicação, a troca de informação e o planeamento e coordenação concertados dos programas de cooperação.

Aos **ministérios sectoriais** cabe por um lado a especificação dos projectos de cooperação a desenvolver (apresentados ao IPAD) e a interlocução com as entidades executoras dos projectos. Existem no entanto uma série de processos e de canais de comunicação menos formais, p.ex. pelo facto de os Ministérios realizarem as suas missões próprias ao terreno e estabelecerem uma multiplicidade de contactos, em que desenvolvem uma relação bilateral sectorial com os ministérios homólogos nos países parceiros. Isto confere credibilidade ao país e cria sinergias próprias, mas aumenta as exigências de coordenação e de troca de informação, originando por vezes fragmentação da programação, duplicações e conflitos institucionais. Actualmente verifica-se que, apesar

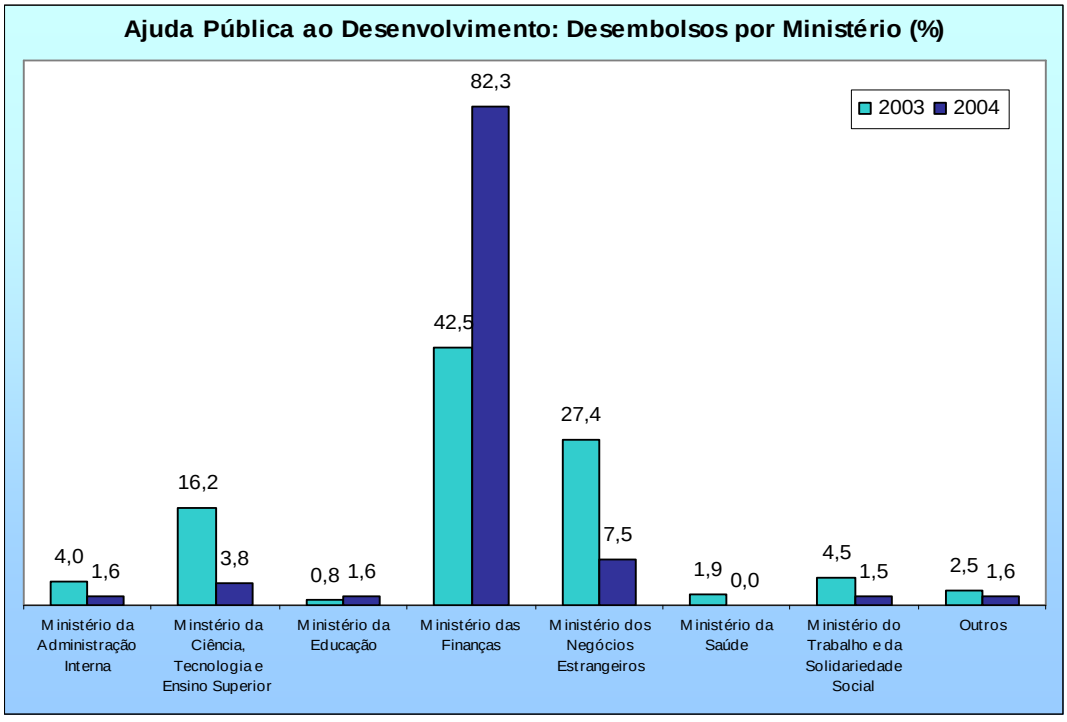
[45] OECD/DAC Peer Review: Portugal, 2005

de existir uma maior periodicidade das CIC, não existe um quadro comum de referência que permita aos Ministérios ter indicações concretas de como actuar, de como estabelecer um relacionamento institucional com o IPAD mais célere e eficaz, de como integrarem as suas preocupações e pareceres na programação da ajuda.

Por disporem apenas de pequenos orçamentos de funcionamento, os gabinetes de relações internacionais ou de cooperação dos ministérios funcionam muitas vezes como meros intermediários entre o IPAD e as entidades executoras dos projectos ou programas. No entanto, também existem casos em que o IPAD contacta directamente com entidades executoras, sem passar pelos respectivos ministérios. Da mesma forma, a decisão de convidar determinado ministério a participar numa missão ou reunião do IPAD relativamente a determinado projecto ou programa depende exclusivamente da sensibilidade e do poder discricionário do responsável pelo dossier, não existindo nenhuma regra definida. Isto tem originado alguma confusão de competências e falhas de informação e de articulação entre o IPAD e os ministérios (ver Parte II - Resultados da Avaliação).

A **ausência de um quadro bem definido de divisão de competências entre o organismo coordenador e os ministérios** que desempenham um papel nos programas de cooperação é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. A actual reforma da administração pública vai no sentido de esvaziar alguns destes gabinetes[46], concentrando progressivamente no IPAD as competências e os fundos da cooperação. Relativamente aos fundos, a gestão da maior parte dos fundos pelo IPAD manifesta-se num peso cada vez maior do Ministério as Finanças no financiamento indirecto da cooperação, uma vez que o IPAD não possui uma conveniente autonomia financeira. O *Gráfico 1.3.E* apresenta os desembolsos dos vários ministérios em 2003 e 2004.

Gráfico 1.3.E



Fonte: OECD/DAC Peer Review Portugal 2005

[46] Por exemplo ao nível da Educação, a rede de professores de português no estrangeiro passa para a competência do Instituto Camões e as escolas portuguesas para o MNE, não estando claro na Resolução do Conselho de Ministros 39/2006 de 21 de Abril como será efectuada a redefinição do Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais (GAERI). Da mesma forma, no MTSS não está claro se o Gabinete para a Cooperação, agora extinto, manterá uma autonomia similar dentro de uma estrutura maior de Relações Internacionais, onde previsivelmente será integrado.

No entanto, é previsível que alguns ministérios sectoriais – como o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS) ou o Ministério da Administração Interna (MAI) continuarão, não obstante o reajustamento de alguns serviços dedicados à cooperação, a desempenhar um papel importante como promotores de diversas acções de cooperação.

A tradição de descentralização orçamental da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas, constitui um obstáculo à racionalidade, eficiência e eficácia da cooperação portuguesa, segundo os exames realizados pelo CAD/OCDE em 1993,1997, 2001 e 2005. O mais recente exame à cooperação portuguesa apresenta uma série de recomendações relativas à necessidade de orientação política e sectorial; à distribuição e volume da ajuda (incluindo o cumprimento dos compromissos de aumento dos montantes); à promoção da coerência na política de cooperação; e à gestão e implementação da ajuda – passando, nomeadamente pela adopção de programações plurianuais, pelo aumento das capacidades técnicas do IPAD, pela implementação de uma cultura baseada em resultados, por uma maior participação da sociedade civil e ainda pela prossecução de objectivos de eficácia que passam pela descentralização de recursos humanos e capacidade decisória para o terreno (ver *tabela 1.3.F*).

Tabela 1.3.F

Exame do CAD/OCDE à Cooperação Portuguesa, 2005
Principais Recomendações[47]*:*

Quadro Geral

- Desenvolver e implementar um plano de acção multi-anual e baseado nos resultados, e ajustar as políticas e práticas por forma a reflectir nos seus programas de desenvolvimento o enfoque central na redução da pobreza.
- Elaborar linhas de orientação sectoriais, baseadas em avaliações das necessidades e adaptáveis à situação de cada país.
- Preparar uma estratégia multilateral, baseada em critérios de afectação específicos. Esta deverá identificar as questões prioritárias para Portugal e estar interligada com o programa de ajuda bilateral.
- Interligar a experiência portuguesa em períodos de transição pós-conflito com outras experiências em países frágeis; desenvolver uma política global para os Estados frágeis.
- Desenvolver uma estratégia de comunicação e informação que gere maior conhecimento e apoio público à cooperação para o desenvolvimento.

Volume e Distribuição da Ajuda

- Aumentar a APD por forma a implementar os compromissos relativos aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio até 2010. Isto requer novas transferências de recursos para os países parceiros, de acordo com um plano a definir e respectiva calendarização.
- Rever a afectação sectorial da ajuda e escolher modalidades que permitam reforçar o enfoque na pobreza e o impacto da sua cooperação (incluindo integrar uma dimensão de género).
- Considerar os riscos de trazer estudantes dos países parceiros para estudar em Portugal, em termos de fuga de cérebros versus ganhos de desenvolvimento. Preconizar uma abordagem mais alargada no sector da educação.

Coerência de Políticas

- Assegurar a coerência de políticas internas e clarificar o papel do Conselho de Ministros para a Cooperação
- Prosseguir uma política de ajuda não-ligada e assegurar que os desembolsos pela via da nova instituição de apoio ao sector privado não sejam ligados.
- Desenvolver a capacidade de influência no seio da UE em benefício dos seus países parceiros.

[47] *Portugal (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations. Portugal (2006) DAC Peer Review: Main Findings and Recommendations.* http://www.oecd.org/document/26/0,2340,en_2649_34603_36563418_1_1_1_1,00.html. Tradução livre dos autores.

Gestão e Implementação da Ajuda
• Adoptar uma programação plurianual, que aumente a previsibilidade junto dos parceiros e dos agentes implementadores da cooperação. • O IPAD deve ter o controlo sobre o orçamento bilateral da ajuda na sua globalidade, por forma a aumentar a eficácia da ajuda. Para reduzir os custos de transacção, deve igualmente ter autoridade para gerir os fundos não-gastos anualmente. • Reforçar a CIC e estabelecer um quadro formal e sistemático de coordenação inter-ministerial. • Delegar competências para as Embaixadas e reforçá-las em termos de recursos humanos. Estas devem experimentar abordagens programáticas e sectoriais, bem como formas de parceria delegada, trabalhando em conjunto com os outros doadores sempre que possível. • O IPAD deverá reorientar a sua actuação de uma abordagem administrativa para uma cultura mais estratégica e orientada para o desenvolvimento, o que significa adquirir uma maior expertise em termos técnicos e apostar em actividades de formação na área do desenvolvimento. • Continuar a reforçar a cultura de avaliação • As autoridades portuguesas deverão facilitar um diálogo construtivo com as organizações da sociedade civil, indo para além da relação de financiamento e permitindo uma partilha de experiências em áreas de interesse mútuo.

Ajuda Humanitária
• Desenvolver uma política de ajuda humanitária que possa guiar a actuação portuguesa em situações futuras • Com um orçamento crescente da APD, Portugal deverá igualmente considerar aumentar a afectação de recursos à ajuda humanitária, incluindo a prevenção, resposta a emergências e necessidades de reconstrução. Assegurar que os recursos humanos nomeados para a unidade responsável por esta área têm os conhecimentos técnicos adequados.

A cooperação bilateral entre Portugal e os seus principais parceiros tem sido desenvolvida, nos últimos anos, no quadro dos **Programas Indicativos de Cooperação (PIC)** assinados para um período de três anos, que se desdobram em **Planos Anuais de Cooperação (PAC)**[48]. Os PIC enquadram a cooperação a desenvolver entre Portugal e cada um dos países e estabelecem as linhas de força que vão reger o contributo português para o desenvolvimento económico e social do país parceiro. O Documento estratégico da cooperação portuguesa aprovado em 1999 estabelecia já que "a execução da política de cooperação deverá assentar em dois documentos básicos, os programas indicativos de cooperação (...) que traduzem o resultado da concertação bilateral em matéria de ajuda ao desenvolvimento para o período de um triénio, e o programa integrado de cooperação anual, no qual se apresenta, para o período coincidente com o do Orçamento de Estado, a programação das actividades de cooperação a desenvolver e as correspondentes fontes de financiamento". No futuro, outras ferramentas de programação serão preparadas para servir de guias para a elaboração dos PIC e PAC. O Documento de Operacionalização da Estratégia da Cooperação Portuguesa, elaborado em Junho de 2006, estabelece que serão elaborados documentos orientadores ao nível sectorial (Saúde, Educação, Ambiente, Desenvolvimento Rural) e ao nível transversal (Boa Governação, Género, Direitos Humanos) por país, identificando as áreas de intervenção prioritárias e os instrumentos mais adequados para a implementação das intervenções e sua avaliação.

Por norma, para efeitos de elaboração dos PAC, o IPAD solicita aos diversos ministérios sectoriais portugueses a comunicação dos projectos já definidos (que transitam do ano anterior ou já elaborados com as entidades locais) e de propostas de novos projectos. A inclusão de projectos do PAC é feita através de diversas fontes: solicitações dos ministérios sectoriais, identificação de projectos em curso ou cuja execução está incompleta, candidaturas de ONG, solicitações do Governo moçambicano. Do lado português, cabe ao IPAD fazer uma triagem e apresentar uma lista aos interlocutores do governo moçambicano, a qual tem de ser coordenada e negociada com a lista de necessidades apresentada pela contraparte moçambicana. É o IPAD que decide quais os projectos a incluir em

[48] Esta é a designação adoptada para a definição do acrónimo PAC por extenso, apesar dos PAC de Moçambique relativos a 2004 e a 2005 o definirem como "Plano de Acção de Cooperação".

PAC, com excepção dos Ministérios sectoriais que possuem orçamento de cooperação e projectos próprios (como é o caso do MDN relativamente ao programa de cooperação técnico-militar, do MF e do MTSS).

O PAC é um instrumento de planeamento onde se pretende descrever as iniciativas de cooperação previstas no horizonte temporal de um ano, para o país parceiro. No entanto, existem outros projectos, elaborados, aprovados ou iniciados posteriormente, no decurso do PAC, e que são incluídos na listagem dos projectos como "Extra-PAC". Existem ainda programas que não são incluídos nem na listagem inicial do PAC nem nos projectos Extra-PAC, como é o caso do co-financiamento às ONGD por parte do IPAD, que no que respeita a Moçambique ficaram de fora dos PAC de 2004 e 2005.

O PAC constitui a assumpção de um compromisso de implementação de determinados projectos com as respectivas verbas indicativas, mas ainda não aprovadas em sede de orçamento. Após a assinatura do PAC, as verbas são aprovadas pelo Conselho Directivo do IPAD e pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, caso o valor estimado do projecto ultrapasse os limites legalmente definidos. Os projectos de cooperação devem ser inscritos no instrumento de execução orçamental PO-05 (Programa de Cooperação Portuguesa no Estrangeiro), em vigor desde 2004, e que pretende aumentar a transparência do processo financeiro e ter uma perspectiva mais fiável e abrangente sobre os compromissos assumidos.

A interpretação que o Ministério das Finanças faz da Lei de Enquadramento orçamental em 2005 permite prever, pela primeira vez, inscrição de programas e o cabimento para vários anos, o que, teoricamente, significa uma maior previsibilidade decorrente da programação plurianual. Esta aprovação de despesas inscritas por programas, aquando da aprovação do OE, permitiria isentar a assumpção de despesas plurianuais da publicação de portaria conjunta (Ministério das Finanças e tutela)[49], bem como conhecer os compromissos e a evolução das dotações previstas no médio-prazo. No entanto, não existe uma harmonização ou um conjunto de regras do programa que seja aplicado pelos diversos financiadores da cooperação, o que muitas vezes resulta em interpretações diferentes dos formulários. Para além disso, as entidades executoras procedem por vezes a várias alterações orçamentais que influenciam a sua dotação e que não foram anteriormente submetidas, como previsto, ao parecer da entidade coordenadora (IPAD).

As verbas previstas para o ano que não são executadas no decurso do mesmo, transitam para o ano seguinte. No entanto, a disponibilização de saldos transitados tem de ser aprovada pelo Ministério das Finanças, o que pode atrasar o recebimento do financiamento.

O quadro de planeamento e aprovação de verbas para as ONGD[50] portuguesas segue trâmites diferentes daqueles que são utilizados para as entidades públicas. O IPAD atribui uma verba anual de apoio às ONGD mas não consegue prever o valor total a conceder, nem o montante por país, uma vez que a linha de financiamento engloba um montante global e depende da apresentação de propostas por parte das organizações da sociedade civil. O concurso é anual e o financiamento aprovado nessa base temporal, embora a maior parte das propostas submetidas tenham um carácter plurianual. A linha está aberta à ONGD, mas não engloba outras organizações da sociedade civil, para as quais não existe qualquer financiamento de projectos. O número de projectos aprovados para cada país e o valor final do financiamento atribuído pela linha das ONG depende, assim, da quantidade e da

[49] "Os compromissos que dêem origem a encargos plurianuais apenas podem ser assumidos mediante prévia autorização, a conceder por portaria conjunta dos Ministros das Finanças e da tutela, salvo se (...) respeitarem os programas, medidadas, projectos ou actividades constantes dos mapas XV e XVI da lei do Orçamento do Estado". Art.º45 da lei de Enquadramento Orçamental 91/2001 de 20 de Agosto.

[50] Segundo o Estatuto das ONGD, as organizações não governamentais para o desenvolvimento (ONGD) são instituições da sociedade civil constituídas por pessoas singulares ou colectivas de direito privado sem fins lucrativos, com sede em Portugal. As ONGD têm por objectivos a concepção, execução e apoio a programas e projectos de cooperação para o desenvolvimento, de assistência humanitária, de ajuda de emergência e de protecção e promoção dos direitos humanos.

qualidade dos projectos apresentados. Esta linha de financiamento assenta em regras de análise e em critérios próprios de aprovação das candidaturas[51].

No âmbito da definição, execução e acompanhamento dos projectos, existem várias fases: (i) a identificação e concepção do projecto (nesta fase deverá ser elaborada uma Ficha de Projecto, cuja estrutura não é uniforme, mas que à partida deverá mencionar a designação do projecto, a entidade executora, a descrição dos objectivos e actividades do projecto, os montantes orçamentados e a calendarização das actividades); (ii) a instrução do projecto (ou seja, a análise pelo IPAD da sua oportunidade e viabilidade financeira); (iii) a aprovação da libertação das verbas (por parte do IPAD ou de outra entidade financiadora); (iv) a execução do projecto pela respectiva entidade executora, o qual deve ser acompanhado em termos técnicos e financeiros pela entidade financiadora. No entanto, estas fases nem sempre se desenrolam de forma linear. Por exemplo, existem casos de projectos na cooperação Portugal-Moçambique em que é feita uma análise do projecto por parte do IPAD e existe uma aprovação tácita, sendo posteriormente solicitado que seja elaborada uma Ficha de Projecto (ver *Resultados da Avaliação*). Para além disso, não existem regras bem definidas ou critérios uniformes sobre os elementos que deverá conter essa Ficha, podendo os requisitos variar no tempo, consoante a pessoa responsável internamente no IPAD.

Em 2006, o IPAD está a elaborar directrizes para a apresentação de propostas de projectos, por forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos. Para facilitar esse processo, vários items serão obrigatoriamente incluídos nas propostas, como por exemplo os resultados esperados, plano de financiamento, indicadores de avaliação, metodologias de acompanhamento, entre outros. No caso da linha de co-financiamento das ONGD esta matriz única já existe, o que facilita o acompanhamento regular dos projectos e a avaliação dos seus resultados.

Da mesma forma, não existem critérios uniformes ou devidamente justificados para a utilização de diferentes modalidades de financiamento consoante os projectos. Se há casos em que a disponibilização de verbas é feita mediante a apresentação de despesas, outros existem em que há lugar a um primeiro adiantamento parcelar e, nas fases seguintes, a novos adiantamentos após apresentação de relatórios de execução financeira para cada fase, ou a pagamento posterior contra a apresentação de facturas. No caso do co-financiamento às ONGD, está definida qual a modalidade dos desembolsos: adiantamento de 80% do montante orçamentado no arranque do projecto e pagamento dos 20% remanescentes após entrega do relatório de execução do projecto.

O acompanhamento dos programas de cooperação pelo IPAD é feito a dois níveis: ao nível global pela Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação e ao nível dos projectos pela Direcção de Serviços Bilateral. Existem actualmente duas Direcções de Serviços Bilaterais (BIL I e BIL II), correspondendo a cada uma um conjunto definido de países parceiros. Esse acompanhamento é feito principalmente no âmbito da execução financeira. Não existem procedimentos harmonizados de acompanhamento dos projectos por parte das várias entidades públicas, o que deriva num certo desconhecimento sobre qual é o papel dos ministérios sectoriais nesta questão. Não existem igualmente acções sistemáticas de avaliação dos resultados e efeitos dos projectos.

No terreno, a Embaixada portuguesa, neste caso em Maputo, assume formalmente um papel relevante no acompanhamento dos projectos, figurando como um dos interlocutores preferenciais entre o Estado parceiro e o Estado português.

[51] Os Critérios de Elegibilidade, as Normas para a Execução do Processo de financiamento e as Directrizes para a Apresentação de Proposta de Programa/Projectos de Cooperação podem ser consultados no website do IPAD, em http://www.ipad.mne.gov.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=109&Itemid=140

1.3.2. A Cooperação Portugal-Moçambique

A história.....

Após a independência de Moçambique, o estabelecimento das relações diplomáticas entre os dois países foi materializado na assinatura do Acordo Geral de Cooperação, a 12 de Outubro de 1975, ao abrigo do qual foi estabelecida uma Comissão Mista de Cooperação que reuniu por 4 vezes: em 1983, 1988, 1990 e 1995. Esta última comissão resultou numa alteração do instrumento de cooperação, tendo sido estabelecido um Programa-Quadro para o triénio 1995-1998. Em 1999 foi assinado um Programa Indicativo de Cooperação para o período 1999-2001, num total de cerca de 15,8 milhões de contos, o qual estabelecia como eixos de concentração:

- A valorização dos recursos humanos e culturais, com um montante indicativo de 3,9 milhões de contos;
- A promoção das condições sociais e de saúde, com um montante de 2,3 milhões de contos;
- O apoio ao desenvolvimento socio-económico, com um montante de 3,8 milhões de contos;
- O apoio à consolidação das instituições, com um montante de 2,9 milhões de contos;
- A cooperação inter-municipal, com um montante de 0,5 milhões de contos;
- A cooperação financeira e multilateral, com um montante de 2,4 milhões de contos

Neste âmbito, apresentou-se uma listagem dos projectos que os organismos envolvidos na cooperação pretendiam levar a cabo durante o ano de 1999, num total de 176 projectos detalhados. Ficava estabelecido que o Programa teria por base planos anuais, mas a implementação ficou muito aquém do programado. A ajuda desembolsada (123,3 milhões de euros) foi essencialmente ajuda de emergência, no seguimento das cheias de 2000.

Em Novembro de 2001 foi manifestado o interesse, nomeadamente pela Direcção do então ICP, de reequacionar a cooperação entre os dois países e negociar um PIC para o triénio 2002-2004. O objectivo era identificar linhas de orientação prioritárias que enquadrassem o programa de cooperação, anteriormente fragmentado e disperso por uma multiplicidade de projectos e de actores. A proposta existente ia no sentido de considerar como áreas de concentração a educação e formação, a saúde, e a boa governação (no sentido lato, abrangendo um conjunto vasto de sectores como a justiça, a administração estatal, as instituições democráticas e a sociedade civil).

No entanto, as alterações súbitas ao nível político em Portugal, a crise financeira atravessada pelo Estado português e as mudanças preconizadas pelo novo Governo no âmbito do quadro institucional da cooperação portuguesa – nomeadamente a fusão do ICP com a APAD – protelaram a iniciativa por tempo indefinido. Esta situação levou à falta de cumprimento de vários compromissos assumidos anteriormente, em especial no programa de reconstrução pós-emergência nos sectores da Educação (construção de escolas) e das Obras Públicas (Barragem de Bué-Maria), colocando o executivo moçambicano perante alguns problemas de gestão dos projectos.

A visita do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação em Junho de 2003 veio desbloquear alguns destes problemas e conferiu um novo impulso ao processo negocial com vista à celebração de um novo PIC, tendo o executivo português manifestado interesse em integrar o grupo de países doadores que contribuem directamente para o Orçamento de Estado moçambicano. Em Março de 2004 foi assinado o PIC 2004-2006, por ocasião da visita do Primeiro Ministro de Portugal a Maputo, mas as alterações no panorama politico português condicionaram a negociação do respectivo PAC para 2004, que foi apenas assinado em Setembro do mesmo ano.

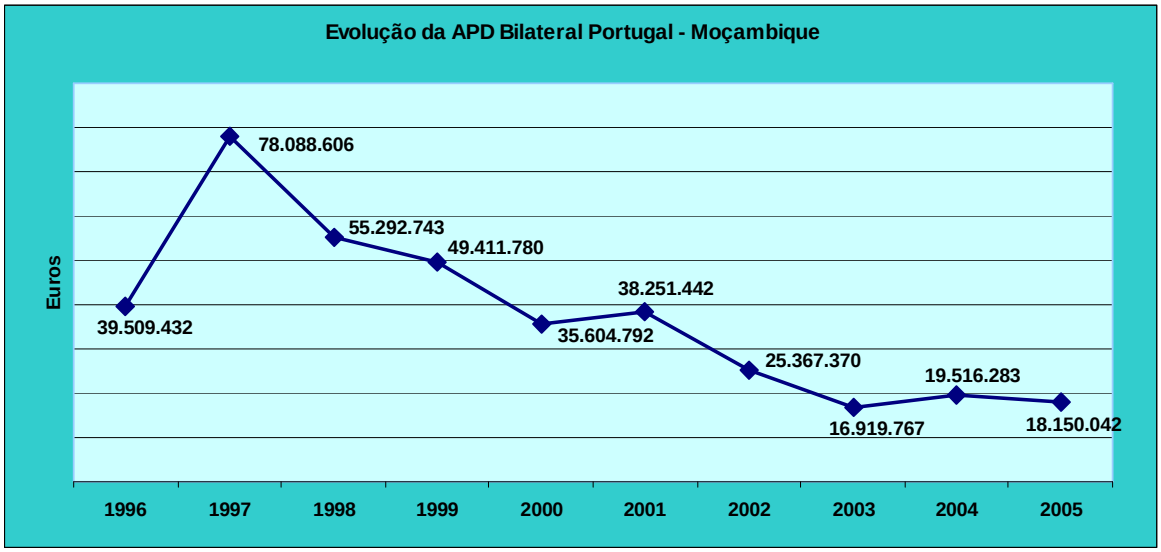
Para além do programa de cooperação, o relacionamento entre os dois países tem sido marcado por dois dossiers fundamentais, que afectam actualmente a imagem e credibilidade da actuação portuguesa. - o dossier de Cahora Bassa e a implementação do acordo da dívida externa. A reunião no âmbito do Clube de Paris, que levou a um acordo multilateral dos credores da dívida moçambicana em Novembro de 2001, traduziu-se, no caso de Portugal,

num perdão de 372 dos 386 milhões de dólares em dívida. No entanto, Portugal é o único país que ainda não celebrou um acordo bilateral, devido a questões relacionadas com a contabilização da mesma e as consequências inerentes no défice orçamental português. A mesma ordem de razões está subjacente aos atrasos na resolução e implementação do acordo sobre Cahora Bassa.

... e os números

Em termos de evolução dos montantes destinados à cooperação com Moçambique, o país tem vindo a perder peso relativo no cômputo total da APD portuguesa, passando de segundo destino em 2002 (com 12,8% da APD, figurando depois de Timor), para quarto em 2004 (com 2,8%, após Angola, Timor e Cabo Verde) e terceiro em 2005 (10,3%).

Gráfico 1.3.G – Evolução da APD Bilateral Portugal-Moçambique 1996-2005 (valores contabilizados)



Fonte: IPAD

Em termos absolutos, o total da APD portuguesa em Moçambique tem igualmente vindo, no geral, a decrescer desde 1998, como demonstra o gráfico apresentado. Em 2005, a APD foi de cerca de 18 milhões de euros, como se pode verificar pelo *Gráfico 1.3.G.*

Grande parte dos montantes de entre 1999 e 2003 derivam de operações de reescalonamento da dívida, as quais representaram 65,8% do total da ajuda em 1999 e percentagens acima dos 30% entre 2000 e 2002. Em 2001 e 2002, o aumento da APD está igualmente relacionado com as acções de ajuda de emergência em resultado das cheias que assolaram o país em 2000.

Em termos sectoriais, a Educação é claramente a área que absorve maior parte da APD, salientando-se uma forte diminuição, nos últimos anos, dos montantes afectados à Agricultura, sivicultura e pescas.

Tabela 1.3.H

DISTRIBUIÇÃO SECTORIAL DA APD BILATERAL PORTUGUESA - MOÇAMBIQUE
2002 - 2005

Euros

SECTORES	2002	%	2003	%	2004	%	2005	%
I - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	**12.473.178**	***49,2***	**10.543.950**	***62,3***	**10.563.825**	***54,1***	**11.381.561**	***62,7***
EDUCAÇÃO	7.293.743	*28,8*	4.989.276	*29,5*	4.310.516	*22,1*	6.165.989	*34,0*
SAÚDE	559.199	*2,2*	468.870	*2,8*	563.916	*2,9*	614.327	*3,4*
POPULAÇÃO/SAÚDE REPRODUTIVA								
FORNECIMENTO DE ÁGUA E SANEAMENTO BÁSICO	33.121	*0,1*			353.496	*1,8*	155.539	*0,9*
GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL	266.451	*1,1*	2.191.891	*13,0*	1.001.591	*5,1*	1.038.099	*5,7*
OUTRAS INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS SOCIAIS	4.320.664	*17,0*	2.893.913	*17,1*	4.334.306	*22,2*	3.407.607	*18,8*
II - INFRA-ESTRUTURAS E SERVIÇOS ECONÓMICOS	**438.560**	***1,7***	**172.412**	***1,0***	**634.323**	***3,3***	**208.383**	***1,1***
TRANSPORTE E ARMAZENAMENTO	89.552	*0,4*	27.362	*0,2*	60.537	*0,3*	14.361	*0,1*
COMUNICAÇÕES	40.137	*0,2*	35.400	*0,2*	400.269	*2,1*	124.007	*0,7*
ENERGIA: PRODUÇÃO E APROVISIONAMENTO	23.827	*0,1*						
BANCOS E SERVIÇOS FINANCEIROS	16.516	*0,1*	77.039	*0,5*	20.935	*0,1*	70.015	*0,4*
NEGÓCIOS E OUTROS SERVIÇOS	268.528	*1,1*	32.611	*0,2*	152.582	*0,8*		
III - SECTORES DE PRODUÇÃO	**2.159.845**	***8,5***	**525.099**	***3,1***	**306.375**	***1,6***	**274.439**	***1,5***
AGRICULTURA, SILVICULTURA E PESCAS	**1.948.696**	***7,7***	**448.052**	***2,6***	**199.635**	***1,0***	**89.627**	***0,5***
AGRICULTURA	1.932.416	*7,6*	426.013	*2,5*	182.235	*0,9*	66.177	*0,4*
SILVICULTURA	16.280	*0,1*	22.039	*0,1*	17.400	*0,1*	17.400	*0,1*
PESCAS							6.050	*0,0*
INDÚSTRIA, MINAS E CONSTRUÇÃO	**77.355**	***0,3***	**77.047**	***0,5***	**70.335**	***0,4***	**184.812**	***1,0***
INDÚSTRIA	77.355	*0,3*	29.147	*0,2*	41.500	*0,2*	14.358	*0,1*
INDÚSTRIAS EXTRACTIVAS (MINAS)			47.900	*0,3*	28.835	*0,1*	131.410	*0,7*
CONSTRUÇÃO							39.044	*0,2*
COMÉRCIO E TURISMO	**133.794**	***0,5***	**0**	**0,0**	**36.405**	**0,2**	**0**	**0,0**
COMÉRCIO					1.867	*0,0*		
TURISMO	133.794	*0,5*			34.538	*0,2*		
IV- MULTISECTORIAL/TRANSVERSAL	**970.918**	***3,8***	**586.715**	***3,5***	**1.295.764**	***6,6***	**913.298**	***5,0***
V - AJUDA A PROGRAMAS E AJUDA SOB A FORMA DE PRODUTOS					**1.253.657**	***6,4***	**1.176.932**	***6,5***
VI - ACÇÕES RELACIONADAS COM A DÍVIDA	**8.492.293**	***33,5***	**4.765.908**	***28,2***	**4.334.387**	***22,2***	**2.353.455**	***13,0***
VII - AJUDA DE EMERGÊNCIA	**99.813**	***0,4***			**258.236**	***1,3***	**300.000**	***1,7***
VIII - CUSTOS ADMINISTRATIVOS DOS DOADORES	**25.445**	***0,1***	**245.228**	***1,4***	**176.525**	***0,9***	**167.665**	***0,9***
IX - APOIO ÀS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS	**680.506**	***2,7***	**70.490**	***0,4***	**693.191**	***3,6***	**1.374.309**	***7,6***
X - NÃO AFECTADO/NÃO ESPECIFICADO	**26.812**	***0,1***	**9.965**	***0,1***				
TOTAL BILATERAL	**25.367.370**	***100,0***	**16.919.767**	***100,0***	**19.516.283**	***100,0***	**18.150.042**	***100,0***

Fonte: IPAD

1.4. O PIC e os PAC de Moçambique

O PIC assinado entre Portugal e Moçambique para o período 2004-2006 estabelecia um envelope financeiro total indicativo de 42 milhões de Euros, distribuídos equitativamente em 14 milhões para cada ano do triénio. O processo de negociação do PIC foi conduzido pelos Ministérios representantes dos dois países – o MNE de Portugal e o MINEC de Moçambique. O mesmo aconteceu relativamente à negociação anual dos PAC 2004, 2005 e 2006. Neste processo não foram auscultados outros interlocutores envolvidos na cooperação entre os dois países, nomeadamente relativos à sociedade civil (como a Plataforma Portuguesa da ONGD ou as principais ONG com projectos em Moçambique individualmente).

Tendo em consideração a estratégia de desenvolvimento definida por Moçambique e os princípios e linhas de acção da cooperação portuguesa para o desenvolvimento, foram identificados oito eixos de concentração:

e) Educação
f) Saúde
g) Agricultura e Desenvolvimento Rural
h) Boa Governação
i) Apoio Orçamental e Macro-Financeiro
j) Desenvolvimento Sócio-Comunitário
k) Mulher
l) Cultura

E dois programas complementares de apoio:

m) Ambiente e Recursos Naturais
n) Cooperação Técnico-Militar

O PIC foi operacionalizado em 3 PAC, nos quais foram definidos os programas de actividades a desenvolver, a orçamentação e as correspondentes fontes de financiamento, tendo o respectivo envelope financeiro sido o seguinte: 2004 – 14.000.000 Euros; 2005 – 17.699.592 Euros; 2006 – 19.231.821 Euros.

O PAC 2004 apresenta um total de 46 projectos[52], distribuídos por 8 áreas de intervenção e 4 programas complementares. O PAC 2005 engloba 53 projectos distribuídos por 8 áreas e 2 programas complementares, para além de 14 projectos que figuram a posteriori como extra-PAC. No PAC 2006 são apresentados 57 projectos, inseridos em 6 áreas de intervenção e uma rubrica adicional para "Outros Programas", existindo igualmente já 10 projectos inscritos como extra-PAC. As áreas de intervenção de cada PAC e respectivos montantes são apresentadas nos *Gráficos 1.4.A, B e C.*

[52] Não são incluídas as previsões para encargos não previstos do MTSS, nem as intervenções requerendo instrução e análise. O mesmo acontece para 2005 e para 2006, onde também não é contabilizado como projecto o Fundo de Maneio para Pequenos Projectos nem as Disponibilidades Financeiras para Projectos ou Acções Complementares.

Gráfico 1.4.A

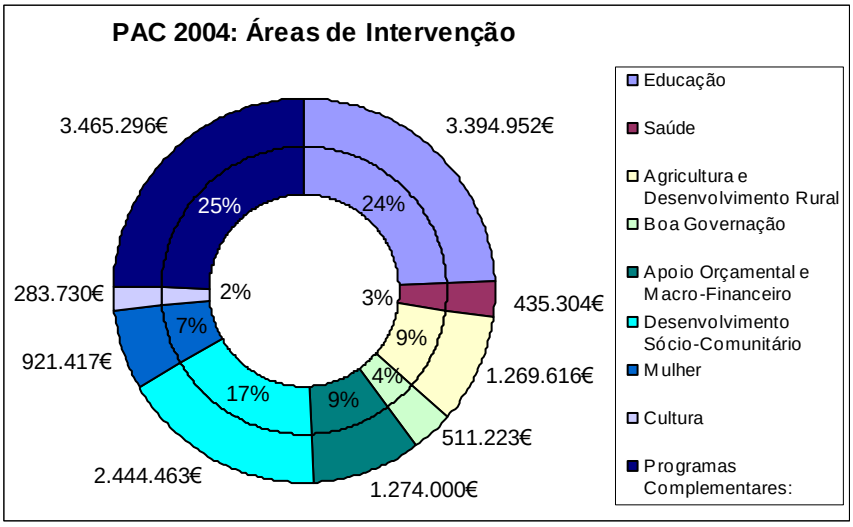


Gráfico 1.4.B

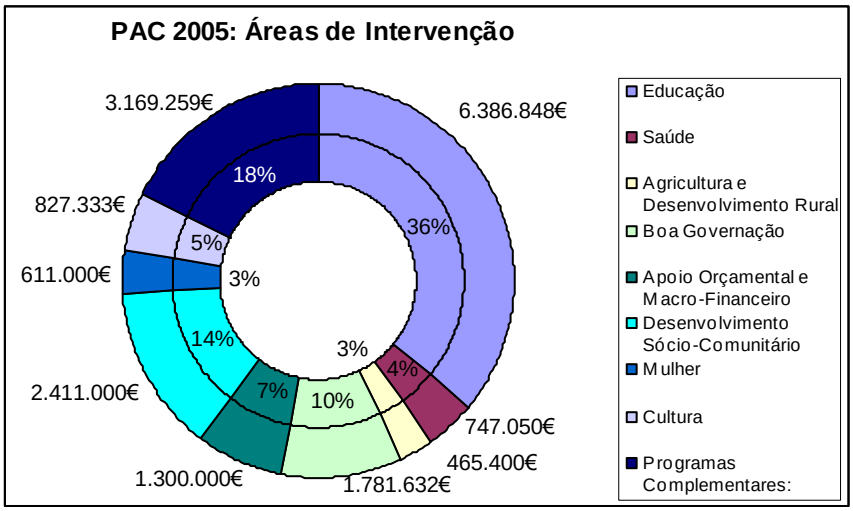
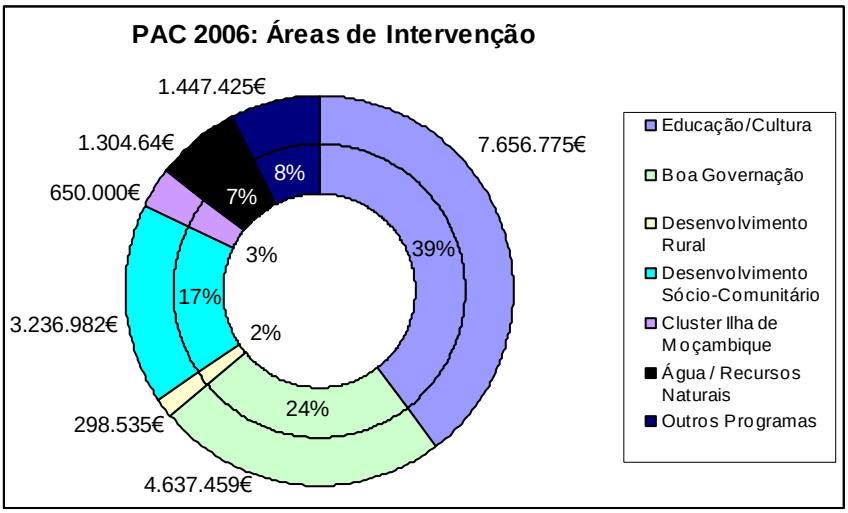


Gráfico 1.4.C



Os principais eixos de actuação em termos de recursos envolvidos repetem-se nos três PAC: a **Educação** e o **Desenvolvimento Sócio-comunitário**. No primeiro assume especial relevância, no ensino básico/secundário, a construção e apetrechamento de escolas (financiados pelo IPAD e executados pelo Ministério da Educação moçambicano) e, no ensino superior, a concessão de bolsas (financiadas pelo IPAD e pelo Instituto Camões, executadas pelo IPAD conjuntamente com o GRICES). O segundo eixo engloba principalmente uma série de projectos financiados e geridos pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, incluindo o Projecto integrado de emprego e formação profissional em Moçambique (financiado pelo IEFP e implementado pelo instituto homólogo em Moçambique), para além de um Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado (financiado pelo IPAD e implementado pela Fundação Aga-Khan). No PAC de 2006, o sector da "Educação e Cultura" apresenta 19 projectos num total de 7,6 milhões de euros. O "Desenvolvimento Sócio-Comunitário" engloba uma verba de 3,2 milhões de euros, dos quais 2,6 milhões geridos pelo MTSS.

Pelos montantes afectados, destacam-se ainda o programa de **cooperação técnico-militar** (com montantes similares nos 3 PAC, acima dos 1.200.000 euros) e a **formação na área das polícias**, que registou um aumento significativo no financiamento (projecto iniciado em 2005 e no PAC de 2006 representa 970.000 euros), ambos incluídos em 2006 na área da "**Boa Governação**". Com efeito, esta foi a área de intervenção que registou maior crescimento ao longo dos três PAC, essencialmente derivado de um esforço de racionalização e redistribuição dos projectos já existentes.

O apoio macro-económico e financeiro, materializado numa contribuição directa para o OE moçambicano, representa cerca de 1.300.000 euros, variando o montante em cada PAC devido à taxa de conversão do dólar (uma vez que o acordado são 1,5 milhões de dólares anuais). O facto de Portugal ter aderido em 2004 a este programa conjunto representou uma situação inovadora quanto às modalidades de ajuda utilizadas pela cooperação portuguesa em Moçambique.

Os PAC demonstram que a maior parte dos projectos são os mesmos ao longo dos três anos, o que aponta para uma previsibilidade da programação a médio-prazo e numa base plurianual (ver *Quadro 2.1B*, em *Resultados da Avaliação*) Em termos de **novos projectos ou áreas de actuação**, os mais importantes dizem respeito a:

- Desde 2005, a inclusão de um Programa de Cooperação na área das Polícias e também, em 2006, de um Curso de Investigação Criminal, os quais vieram representar o surgimento do Ministério da Administração Interna como financiador e executor dos PAC.
- Desde 2006, o surgimento de uma nova área de intervenção dedicada ao Cluster da Ilha de Moçambique. Com efeito, o documento estratégico recentemente aprovado estabelece um novo instrumento da cooperação portuguesa para além do apoio a projectos, apoio a programas e apoio ao orçamento: os Clusters de cooperação, constituídos por um conjunto de projectos, executados por diferentes instituições, numa mesma área geográfica e com um enquadramento comum e integrado. Prevê-se que esta será uma área de intervenção de longo-prazo, que deverá ser consolidada no novo PIC, em articulação com as entidades e prioridades moçambicanas.
- Desde 2006, a inclusão pela primeira vez de um montante de apoio à sociedade civil, decorrente dos projectos aprovados pelo IPAD no ano anterior, no âmbito da linha de co-financiamento das ONGD (embora sem referência específica a quais os projectos que se incluem nesse programa).

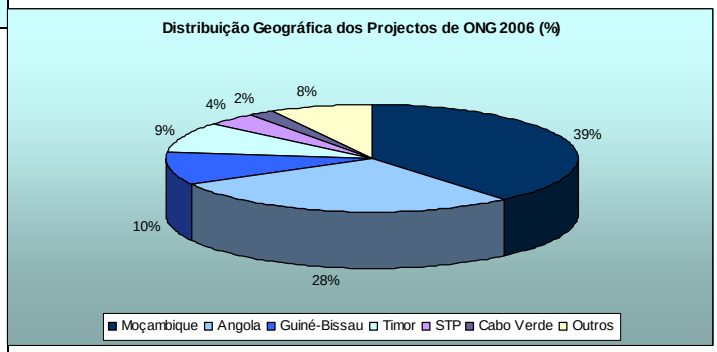
No caso das **ONGD**, a não inclusão em PAC deste montante em 2004 e em 2005 não significa a inexistência deste financiamento nos anos anteriores. Com efeito, saliente-se que Moçambique é o país que teve mais projectos aprovados em 2005 (para execução em 2006), correspondendo a 39% do total financiado, conforme

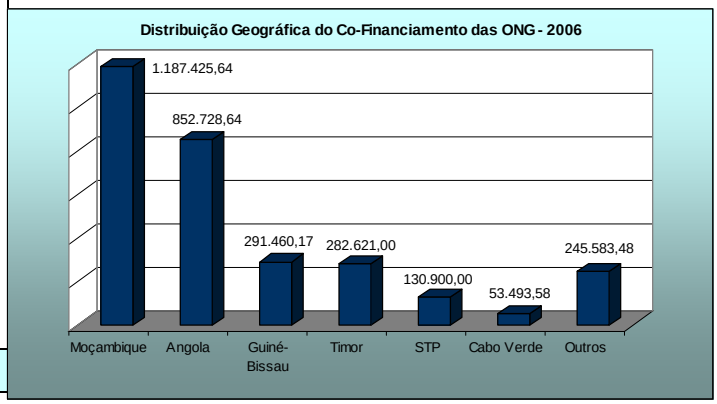
apresentado nos *Gráficos 1.4.E*. O mesmo aconteceu em 2004 em que os projectos em Moçambique representaram 25% do apoio do IPAD à sociedade civil, em igualdade de circunstâncias com Angola. Em 2004 foram aprovados 12 projectos no valor global de 820.594,94 Euros e, em 2005, 16 projectos no montante de 1.187.425,64 Euros.

Gráficos 1.4.E *PAC 2006*

Co-financiamento ONGD 2002-2006

Província	ONGD	Total de Projectos Apoiados
Cabo Delgado	Obra Missionária de Acção Social (OMAS)	1
Gaza	Instituto Marquês de Valle Flor (IMVF), Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano (VIDA)	2
Inhambane	IMVF, Instituto de Solidariedade e Cooperação Universitária (ISU), Oikos	6
Maputo	Gabinete de Estudos e Projectos de Cooperação (APCD), ATA, Cadeia da Esperança, Associação para a Cooperação, Intercâmbio e Cultura (CIC), Centro de Informação e Documentação Amílcar Cabral (CIDAC), IMVF, ISU, Médicos do Mundo (MDM-P), TESE, VIDA	19
Manica		0
Nampula	Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM), CIDAC, ISU	3
Niassa	Leigos para o Desenvolvimento, Oikos	4
Sofala	ISU, MDM-P, Saúde em Português	3
Tete	Fundação Gonçalo da Silveira, Leigos para o Desenvolvimento, MDM-P	3
Zambézia	IMVF	1
Total		43





Fonte: IPAD

Em termos de actores envolvidos no financiamento e execução dos PAC, os principais **financiadores** são o IPAD (presente em todas as áreas de intervenção) e o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), na área do Desenvolvimento Sócio-Comunitário (que em 2006 abrange a área da Mulher, autónoma em 2004 e 2005). O Instituto Camões assume também um papel significativo como financiador único de 5 projectos nas áreas da Educação e da Cultura. No PAC 2006, existem 43 projectos com financiamento IPAD, num total de 15.469.123 Euros, e 17 de outros financiadores, abrangendo um montante de 3.762.698 Euros.

Verifica-se a existência de uma série de projectos com financiamento conjunto entre o IPAD e outros ministérios ou organismos públicos. É o caso de projectos co-financiados com o Ministério da Justiça, com o Ministério da Administração Interna, com o Ministério da Defesa Nacional e com o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (na área da Cultura).

Parte II

RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

2.1. Relevância

O critério da Relevância determina se as actividades e os resultados do projecto estão em conformidade com os programas estabelecidos e correspondem de forma adequada à realização dos objectivos e à obtenção dos resultados visados. De acordo com a matriz de avaliação, as questões a que pretendemos responder são as seguintes:

- Os sectores definidos no PIC e nos PAC respondem às necessidades do país beneficiário, tendo sido alinhados com as prioridades e políticas moçambicanas? Qual a abordagem que o PIC faz dos principais problemas de desenvolvimento de Moçambique?
- Os PIC e PAC são consistentes com os documentos estratégicos da Cooperação Portuguesa?
- Este tipo de programação (PIC/PAC) é o mais adequado na cooperação Portugal-Moçambique?
- Os PAC traduzem e implementaram de facto o acordado no PIC?

Relevância e Adequação da Programação

O Programa Indicativo de Cooperação (PIC) 2004-2006 constitui essencialmente um acordo político de princípios gerais, em que é descrito o contexto do desenvolvimento em Moçambique (Situação Política, Social e Económica de Moçambique; Estratégia Moçambicana de Combate à Pobreza e de Desenvolvimento) e no qual são estabelecidos os eixos prioritários de intervenção da cooperação portuguesa.

Pela análise do documento, conclui-se que existe, no geral, um esforço de correspondência às prioridades moçambicanas de desenvolvimento. Cinco das áreas escolhidas como eixos prioritários – Educação, Saúde, Agricultura e Desenvolvimento Rural, Boa Governação e Apoio Orçamental e Macro-Financeiro – correspondem a prioridades definidas no PARPA I (2001-2005), embora essa ligação não esteja explicitamente referida, a não ser no sector da Educação. O Desenvolvimento Sócio-Comunitário não corresponde a uma prioridade do PARPA, mas a sua inclusão justifica-se pelo facto de ter um forte enfoque no apoio aos sectores mais desfavorecidos da população. Em alguns dos eixos escolhidos é descrito em termos gerais qual o enquadramento moçambicano em termos de documentos legais e de algumas prioridades sectoriais (caso da Educação, da Saúde e da Boa Governação).

No entanto, não estão estabelecidos quais os objectivos do Programa de cooperação, nomeadamente no que concerne à redução da pobreza como enfoque central. Dentro de cada eixo prioritário, existem áreas em que não há qualquer correspondência explícita com as prioridades moçambicanas no seio de determinado sector específico, como acontece com a "Agricultura e Desenvolvimento Rural", ou com o "Ambiente e Recursos Naturais". O eixo de intervenção "Mulher" aparece como autónomo, ao contrário do que é o entendimento internacional e do próprio plano de acção moçambicano para a redução da pobreza, que tendem a integrar a dimensão de género como uma questão transversal aos programas de cooperação. A inserção do eixo "Cultura" também não corresponde às prioridades moçambicanas de desenvolvimento e carece de justificação apropriada.

Relativamente à análise da consistência com os documentos estratégicos da cooperação portuguesa, o PIC não faz referência ao "A Cooperação Portuguesa no Limiar do Séc.XXI", que estava então em vigor, nem qualquer correspondência directa com os objectivos definidos nessa estratégia.

Verifica-se que o processo de elaboração do PIC não teve subjacente uma recolha de informação aprofundada, uma identificação sistemática das necessidades, e uma análise dos resultados e avaliação das acções de

cooperação realizadas no passado, efectuada de forma organizada por todos os intervenientes na cooperação. Na elaboração do PIC de Moçambique 2004-2006 não foram consultadas ONG portuguesas com projectos em curso em Moçambique nem, no seio do IPAD, a divisão de apoio à sociedade civil, que, através da linha de co-financiamento das ONGD, apoia e acompanha a execução de vários projectos em Moçambique. A própria participação dos Ministérios sectoriais na definição do PIC é marginal e efectuada de forma ad-hoc, uma vez que as negociações são eminentemente políticas.

O texto do PIC é vago e transmite essencialmente uma declaração de intenções, na qual se verifica a inexistência de uma série de elementos importantes para a futura materialização da programação em PAC, nomeadamente:

- Não são justificadas quais as razões que conduziram à escolha daqueles eixos prioritários e não de outros, seja em termos das capacidades específicas portuguesas de resposta às necessidades moçambicanas, seja em termos de vantagens comparativas relativamente à actuação de outros doadores.
- Da mesma forma, dentro de cada eixo, não é justificado o facto de a actuação portuguesa incidir sobre determinadas acções ou sub-áreas, e não outras.
- Não está justificado o facto de existirem dois programas complementares, nem quais os factores distintivos relativamente aos eixos prioritários. Se o caso da "Cooperação Técnico-Militar" constitui um programa único que dificilmente é integrado em qualquer dos eixos prioritários, já o "Ambiente e Recursos Naturais" envolve uma série de sub-áreas relativas na sua maioria à gestão dos recursos hídricos e que poderia teoricamente figurar como um eixo prioritário de intervenção.
- Não existe uma definição clara de alguns conceitos – p.ex. o que se entende por Boa Governação – que possam enquadrar as prioridades e clarificar o entendimento sobre cada área de actuação.
- Não é apresentado um plano com objectivos estabelecidos e metas a atingir em cada um dos eixos de intervenção, que possam balizar e orientar a escolha posterior dos projectos a integrar em PAC.
- Não existe um planeamento financeiro por sectores, apresentando-se apenas o montante global para o triénio (42 milhões de euros), distribuídos indicativamente por montantes iguais nos três anos (14 milhões de euros por ano).
- Não figuram quaisquer indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam avaliar dos resultados à posteriori.

Para além disso, o período temporal do PIC não alinha com o tempo de programação moçambicano, assente em planos quinquenais do governo e em planos de acção para a redução da pobreza também quinquenais (ver Análise dos "3 C").

Os Planos Anuais de Cooperação (PAC) referem nas respectivas introduções ter sido concebidos tomando em devida consideração a estratégia de desenvolvimento definida pelo Governo moçambicano, bem como os princípios e linhas de acção da cooperação portuguesa para o Desenvolvimento. Apesar de não constar da introdução, a redução da pobreza é salientada como objectivo de diversas acções sectoriais, nomeadamente da Educação, do Desenvolvimento Sócio-comunitário e, de forma indirecta, do Apoio Macro-económico e Financeiro. Em 2006, aparece pela primeira vez uma referência aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) como princípios cujo cumprimento importa tomar em consideração na elaboração das orientações estratégicas da cooperação com Moçambique. O PAC de 2006 estabelece ainda dois objectivos: a continuação de projectos em curso, iniciados na prossecução dos objectivos do PIC vigente; e a preparação da transição para os princípios orientadores que conduzirão aos termos do próximo PIC.

Os PAC são negociados anualmente, mais uma vez ao nível político. Este facto tem vários aspectos que foram considerados como negativos pela generalidade dos entrevistados:

- A exigência de uma negociação política representa um esforço adicional em termos de tempo e de recursos humanos, quer da parte portuguesa, quer da parte moçambicana
- O facto de se realizarem sucessivas reuniões de negociação ou de preparação dessas negociações gera a sensação que há um enfoque constante na concepção e no conteúdo do que se vai negociar, em vez de uma concentração de esforços na execução do que está acordado.
- A negociação política anual dos PAC resulta numa assinatura tardia dos mesmos (no caso do PAC 2004 já em Setembro desse ano; no de 2005, em Janeiro do ano da execução), o que atrasa a execução dos projectos.

Para além disso, verifica-se que a maior parte dos projectos de cooperação inscritos nos PAC de Moçambique de 2004, 2005 e 2006 são comuns e de médio ou longo-prazo (como demonstra o *quadro 2.1.B*), enquanto a lógica de aprovação anual é contrária à execução de projectos plurianuais.

Se uma planificação anual é relativamente fácil de efectuar p.ex. nos casos de projectos de formação ou de assistência técnica de curta-duração, já noutro tipo de projectos a programação plurianual não só é possível, como desejável. A existência de bolsas para o ensino superior ou as contribuições de apoio ao orçamento de Estado moçambicano são dois exemplos em que existe grande previsibilidade. Algumas acções de assistência técnica são igualmente necessárias a longo-prazo, como acontece com o apoio na área dos Rios Internacionais (que se estenderá certamente por vários anos), o reforço da capacidade institucional do LEM, que existe desde 1984, ou do INAHINA, desde 1995.

Noutros casos – como na reabilitação de edifícios, projectos integrados na área da educação, projectos de água e saneamento, e outros – exige-se uma abordagem integrada que inclua desde logo as várias componentes com uma calendarização alargada. Assim, a necessidade de espartilhar diversas componentes dos projectos em cada ano acaba por afectar em certos casos a sua previsibilidade e sustentabilidade, como se torna evidente – a título de exemplo - nos casos do Arquivo Histórico de Moçambique ou no Projecto Xai-Xai da área da saúde. No primeiro caso, o projecto teve de ser concebido de forma compartimentada, separando diversas componentes do mesmo e iniciando-se apenas com a parte relativa à construção. Em cada ano, é verificado se é possível incluir mais algum elemento (p.ex o equipamento do edifício), o que significa que não existem garantias de que o projecto seja concluído em todas as componentes necessárias ao seu funcionamento efectivo. No segundo caso, a identificação de acções a desenvolver por vários anos é possível, mas as propostas têm de ser compartimentadas em actividades anuais e assim apresentadas ao IPAD (via Ministério da Saúde), o que afecta a previsibilidade e representa grandes incertezas para a continuação e/ou conclusão de algumas acções.

Um outro aspecto desta questão é que muitos dos projectos já existiam antes da negociação deste PIC e respectivos PAC, como é o caso das Escolas pós-emergência (derivadas do acordo de assistência a Moçambique no seguimento das cheias de 2000), da Escola Básica Agrária de Chokwé (cujo processo teve início em 2001), ou de vários projectos na área da água e saneamento (sendo o exemplo mais paradigmático o da Barragem de Bué Maria, que apesar de ser classificada pelo IPAD como um projecto com início em 2005-6, a sua execução arrasta-se já desde 2002, altura em que foi concluído o caderno de encargos). A este propósito ver *Eficiência.*

Para além do PAC ser negociado numa base anual, o próprio PO-05 ainda não constitui um instrumento efectivo de implementação de projectos plurianuais por diversas razões: falhas de inscrição por parte dos Ministérios dos projectos nas respectivas rubricas, ausência de uma harmonização entre os vários financiadores da cooperação que permita um entendimento comum dos formulários, emissão de despachos e outras regras pelo Ministério das Finanças, que contrariam o princípio da plurianualidade na execução orçamental. Os ministérios inscrevem

despesas de investimento e de funcionamento, e têm tendência, não existindo uma libertação de verbas suficiente, em fazer incidir as cativações sobre verbas que já estão comprometidas a projectos de cooperação, privilegiando o segundo tipo de despesas. A programação financeira continua, assim, a ser um aspecto não-resolvido da cooperação portuguesa.

Análise das lacunas e ligações entre PIC e PAC

Entre o PIC e os PAC verificam-se discrepâncias importantes.

Por um lado o PIC apresenta, mesmo que de forma não totalmente explícita, um forte enfoque na redução da pobreza; os projectos operacionalizados nos PAC não seguem esse princípio, na medida em que incluem projectos com efeitos questionáveis na redução da pobreza ou na melhoria das condições de vida dos sectores mais desfavorecidos da população (a título de exemplo, refira-se o Pavilhão gimno-desportivo da escola portuguesa, no PAC 2004).

Por outro lado, não existe necessariamente uma correspondência entre os sectores prioritários do PIC e as áreas de intervenção definidas para cada PAC e a escolha dessas áreas de intervenção não está devidamente justificada. A questão da Saúde é o exemplo mais visível, que figura como um dos principais eixos de concentração no PIC mas sem grande expressão nos PAC em termos de número de projectos ou de montantes de financiamento, desaparecendo mesmo como uma área de intervenção autónoma do PAC de 2006. A maior parte do financiamento nesta área diz respeito a evacuações médicas e não parece existir uma visão estratégica para o sector.

Da análise dos três PAC ressalta que a profusão de pequenos projectos, muitos deles dificilmente agrupados nos eixos de concentração inicialmente estabelecidos no PIC, resulta na apresentação destes documentos como um conglomerado de projectos avulsos e dispersos. Os documentos de programação anual traduzem-se em listagem de programas/projectos, sem contextualização ou relação clara de cada um com os objectivos e as prioridades definidas no PIC. O facto é agravado pela inclusão, em cada ano, de uma série de projectos Extra-PAC, sem que tenham necessariamente alguma correspondência com as áreas de intervenção prioritárias.

Na sua concepção, em vez de serem definidos uma série de objectivos e resultados a atingir e posteriormente os projectos serem criados segundo essa lógica de delimitação e com esse enquadramento claro, verifica-se exactamente o processo contrário. Existem vários projectos que são inseridos em PAC sem conhecimento prévio dos Ministérios sectoriais ou organismos públicos que serão envolvidos na sua execução (caso de alguns projectos na área das águas, que aparecem em PAC sem conhecimento do INAG, ou de um projecto na área da educação, em que não foi solicitado parecer ou assessoria técnica por parte do Ministério da Educação), ou que são rejeitados sem que exista uma justificação técnica apropriada. É o caso de alguns projectos sugeridos por ministérios sectoriais para inclusão em PAC, não sendo posteriormente justificadas as razões que conduzem à sua inclusão ou rejeição.

A evolução dos três PAC manifesta sinais de inconsistência e insustentabilidade, tal como demonstrado no *Quadro 2.1.A*. Desde logo, pelo método de inscrição dos diversos projectos nas diversas "áreas de intervenção", que varia consideravelmente de ano para ano, uma vez que não existe uma definição clara do que significa cada uma das áreas de intervenção. Não existem regras claras de classificação dos projectos, nem um entendimento comum sobre a natureza de cada eixo, o que resulta em discrepâncias de estrutura e designação dos projectos

nos vários PAC e na sua inserção em eixos diferenciados. Isto prejudica a comparabilidade de dados, a perspectiva de evolução dos projectos e a análise da sua execução. Nomeadamente:

a) A Educação e a Cultura aparecem como áreas de Intervenção separadas nos PAC de 2004 e 2005, sendo agregadas numa mesma área em 2006.

b) Os projectos inseridos na área de intervenção "Mulher" em 2004 e 2005, estão inseridos em 2006 na área de "Desenvolvimento Sócio-Comunitário", desaparecendo a anterior designação.

c) Os projectos inseridos na área de intervenção "Saúde" em 2004 e 2005, estão inseridos em 2006 na área da "Boa Governação", desaparecendo a Saúde como uma área de intervenção autónoma.

d) A área de intervenção relativa ao Ambiente e Recursos Naturais sofre alterações de designação ao longo dos três PAC: em 2004 figura como "Ambiente e Recursos Naturais (Água e Saneamento)"; em 2005 como "Ambiente, Ordenamento e Recursos Naturais" e em 2006 como "Água/Recursos Naturais". Se em 2004 e 2005 é considerado um programa complementar de apoio, em 2006 aparece como uma área de intervenção própria.

e) A "Boa Governação" abarca um número elevado de sub-áreas sem nenhuma relação entre si e projectos diversos que variam ao longo dos 3 PAC (ver notas de pé de página do *Quadro 2.1.A)*. O Apoio Orçamental e Macro-Financeiro e a Cooperação Técnico-Militar figuram dentro desta área de intervenção apenas desde 2006. O Protocolo de Comunicação Social aparece incluído na Boa Governação em 2005 mas não em 2006, ano em que se encontra na rubrica "Outros Programas". A Saúde constitui uma área de intervenção autónoma em 2004 e 2005, mas no ano seguinte é englobada na Boa Governação. No PIC de 2004, figura dentro desta área um sub-sector de "Obras Públicas", o qual em 2005 e 2006 perde essa designação, desdobrando-se os projectos em outros dois sub-sectores: Obras Públicas; Transportes e Comunicações.

f) Existem projectos que mudam de designação nos vários PAC, apesar de serem exactamente o mesmo projecto. É o caso, na área da Educação, do projecto "Construção e Apetrechamento de Escolas" em 2006, que nos PAC anteriores se denominava de "Ajuda Pós-Emergência: sector da Educação".

g) Alguns projectos são englobados em áreas diferentes consoante os anos. Por exemplo, a Escola Básica Agrária do Chokwé figura em 2004 na área de "Agricultura e Desenvolvimento Rural", enquanto em 2005 e 2006 é inserida no sector da "Educação". O projecto designado por Rios Internacionais é incluído em 2004 e em 2005 na área do "Ambiente e Recursos Naturais"e em 2006 transita para a "Boa Governação".

h) Vários Projectos são, num ano, englobados no PAC numa área de intervenção específica, para noutro ano figurarem como projectos Extra-PAC. É o caso da Escola Superior de Hotelaria e Turismo (em 2005 na área da Educação, em 2006 como Extra-PAC), do Apoio ao Arquivo Cinematográfico e da Escola de Artes Visuais (em 2005 na área da Cultura, em 2006 aparecem como Extra-PAC), do Protocolo de Comunicação Social (em 2005 na área da Boa Governação, em 2006 como Extra-PAC), ou do Laboratório de Análises da Qualidade da Água (em 2005 como Extra-PAC, em 2006 na área da Água e Recursos Naturais). Se é compreensível que um projecto que figure num ano como extra-PAC (por ter sido inserido depois da sua assinatura) seja integrado no ano seguinte numa das áreas de intervenção, já o contrário – que corresponde à maioria dos casos – carece de alguma justificação técnica.

Em cada PAC, não se verifica a existência de uma definição concreta em cada área, do que significa determinado conceito. Não consta, igualmente, em vários casos, uma definição clara dos objectivos da cooperação em cada área ou, quando existem, não estão devidamente justificados. A "Boa Governação" permanece como uma área

passível de abarcar as mais variadas acções, com critérios pouco definidos. Por exemplo, é questionável se a inclusão de projectos de Saúde que não estão relacionados com assistência técnica ou capacitação institucional, ou se a Cooperação Técnico-Militar são vectores passíveis de ser incluídos no conceito, tal como foram em 2006. Não existe qualquer justificação - técnica ou política - no PAC 2006 para estas alterações.

Para além disto os PAC apresentam algumas falhas de concepção que afectam a sua clareza e o grau de utilidade como instrumentos de programação, nomeadamente:

- Uma definição pouco clara de financiadores, promotores e executores. Nomeadamente, não existe referência aos promotores das acções, que por várias vezes não são nem financiadores nem executores, como acontece com diversos ministérios sectoriais portugueses que não têm orçamento suficiente para financiarem acções de cooperação. Para além disso, por vezes é referido um executor português, sem que seja esclarecido qual o executor da parte moçambicana. Isto acontece, por exemplo, em diversos projectos na área da Água e Recursos Naturais, em que o financiador é o IPAD e o executor o Instituto da Água (INAG) juntamente com a Direcção Nacional de Águas (DNA) do Ministério das Obras Públicas e Habitação em Moçambique, embora no PAC só conste a menção ao INAG. Da mesma forma, relativamente ao abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos do Lumbo, a AdPi (Águas de Portugal Internacional) é na verdade promotora, sendo a executora a AdM (Águas de Moçambique), embora só apareça referência à entidade portuguesa (como executora)
- A ausência de uma separação entre os montantes afectados ao ano corrente e os que transitam do ano passado em cada projecto, o que não favorece a transparência e a avaliação das taxas de execução.
- A inexistência de uma distinção entre os montantes que correspondem a cada financiador, no caso de serem vários.
- A inexistência de uma distinção rigorosa entre entidades homólogas portuguesas e moçambicanas. Um exemplo é a diferenciação entre INE Portugal e o INE Moçambique, que não aparece no PAC, figurando como executor do projecto de cooperação na área da estatística um organismo denominado de INE, sem que se saiba a qual dos dois a designação diz respeito. Outro exemplo diz respeito à Escola Básica Agrária do Chokwé, que tem como financiadores o IPAD, o Ministério da Educação (ME) e o Ministério da Agricultura (MA) e como executores o MINED, ME e M.Agric. No caso destas duas últimas entidades, não se destrinça se são entidades portuguesas ou moçambicanas.
- Pouco rigor na designação das entidades moçambicanas que são executoras dos projectos, podendo gerar alguma confusão. O exemplo mais saliente diz respeito ao Ministério da Educação e Cultura (MEC) de Moçambique, que em alguns projectos do PAC 2006 figura com este acrónimo e noutros é referenciado como MINED, a sua anterior designação. Mesmo que o projecto em causa seja anterior á actual designação, não foi feita uma actualização que evitasse que o mesmo organismo aparecesse com designações diferentes no mesmo PAC.

QUADRO 2.1.A - **Áreas de Intervenção e Montantes previstos no PIC 2004-2006 e respectivos PAC**

Fonte: PIC e PAC

PIC 2004-2006	PAC 2004		PAC 2005		PAC 2006	
Eixos	***Áreas de Intervenção***	***Montantes***	***Áreas de Intervenção***	***Montantes***	***Áreas de Intervenção***	***Montantes***
Educação	Educação	3.394.952	Educação	6.386.848	Educação/Cultura	7.656.775
Saúde	Saúde	435.304	Saúde	747.050		
Agricultura e Desenvolvimento Rural	Agricultura e Desenvolvimento Rural	1.269.616	Agricultura e Desenvolvimento Rural	465.400		
Boa Governação	Boa Governação[53]	511.223	Boa Governação[54]	1.781.632	Boa Governação[55]	4.637.459[56]
Apoio Orçamental e Macro-Financeiro	Apoio Orçamental e Macro-Financeiro	1.274.000	Apoio Orçamental e Macro-Financeiro	1.300.000	Desenvolvimento Rural	298.535
Desenvolvimento Sócio-Comunitário	Desenvolvimento Sócio-Comunitário	2.444.463	Desenvolvimento Sócio-Comunitário	2.411.000	Desenvolvimento Sócio-Comunitário	3.236.982
Mulher	Mulher	921.417	Mulher	611.000		
Cultura	Cultura	283.730	Cultura	827.333		
Programas Complementares:	*Programas Complementares:*		*Programas Complementares:*		Cluster Ilha de Moçambique	650.000
Ambiente e Recursos Naturais	Ambiente e Recursos Naturais	1.210.000	Ambiente, Ordenamento e Recursos Naturais	1.923.000	Água / Recursos Naturais	1.304.645
Cooperação Técnico-Militar	Cooperação Técnico-Militar	1.308.958	Cooperação Técnico-Militar	1.246.259		
	Centro de Ensino e Língua Portuguesa /Escola Portuguesa	816.860				
	Cooperação Intermunicipal	107.900				
	Outras Intervenções	21.578			Outros Programas	1.447.425[57]
TOTAL GLOBAL		**14.000.001**		**17.699.522**		**19.231.821**

[53] Inclui Finanças Públicas; Administração Eleitoral; Estatística; Infraestruturas; Justiça.
[54] Inclui Finanças Públicas; Justiça, Estatística; Obras Públicas; Comunicação Social; Transportes e Comunicações; Administração Interna; Trabalho
[55] Inclui Finanças Públicas; Apoio Orçamental e Macro-Financeiro, Justiça; Recursos Minerais e Energia; Estatística; Ambiente e Ordenamento do Território; Obras Públicas; Saúde; Transportes e Comunicações; Administração Interna; Cooperação Técnico-Militar.
[56] Dos quais 1.300.000 euros de apoio orçamental; 1.214.000 do Programa de Cooperação Técnico-Militar e 970.000 euros do Programa de Cooperação na área das Polícias
[57] Dos quais 1.187.425 euros da linha de co-financiamento das ONG.

Quadro 2.1.B

Projectos Inscritos em PAC

Designação	Data Formal de Início*	Inscrição PAC 2004	Inscrição PAC 2005	Inscrição PAC 2006	Data Prevista de Conclusão*
Construção e Apetrechamento de Escolas (ajuda Pós-emergência)	2001	X	X	X	2006
Escola Básica Agrária do Chokwé	2001	X	X	X	2007
Novas Escolas	2005		X		2006
Centro de Ensino e Língua Portuguesa (Form. Formadores e Estágios)	2005	X	X	X	2006
Centro de Ensino e Língua Portuguesa (Pavilhão Gimnodesportivo)	-	X			-
Apoio ao Ensino Técnico-Profissional (reactivação ensino de artes e oficios)	2001	X	X	X	2006
Pensas@moz -2ª fase	2005		X	X	2007
CLP- Apoio Formação de Professores - ICA	2006			X	2007
Apoio ao Centro de Dia de Mavalane /Apetrechamento Esc.Secundária	2006****		X	X	2007
Bolsas	plurianual	X	X	X	plurianual
Fundo de Bolsas Internas	2006			X	2006
Escola Superior de Hotelaria e Turismo	2005		X	***	2006
Cooperação entre a FDUL e a FDUEM	1990	X	X	X	plurianual
Assistência técnica ao MESCT	2005		X		-
Centro de Ensino à Distância de Moçambique	2005	X	X		-
Projecto Rede de Docência/ICA	2006			X	2007
CLP-Maputo Beira e Nampula-ICA	2006			X	2007
Apoio Institucional ás Universidades EM e U.P.	2006			X	2007
Apoio ao Arquivo Histórico Nacional	2004	X	X	X	2006
Biblioteca da Manhiça	2005		X	X	2007
Apoio Biblioteca Nacional / Fundo Bibliográfico da Lusofonia	-	X			-
Estudo de Levantamento e Caracterização das Unidades Documentais	-	X			-
Projecto de Revitalização Rede Bibliotecas Públicas	2006			X	2007
Feiras do livro	2005*****	X	X	X	2006
Edição da Revista PROLER	-	X			-
Mediateca de Maputo e Beira	2004		X	X	2006
Escola de Artes Visuais	2005		X	***	-
Apoio ao Arquivo Cinematográfico	2005		X	***	
Centros Culturais Portugueses de Maputo e Beira	2006			X	2007
Protocolo de Assistência Técnica na área das Finanças Públicas	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio ao Processo Eleitoral - manuais de formação agentes eleitoais	-	X			-
Apoio ao Orçamento Geral do Estado/Grupo de Doadores	plurianual	X	X	X	plurianual
Capacitação e reforço institucional na área da Justiça	2004	X	X	X	plurianual
Cooperação no domínio da Geologia e Minas	2005		X	X	2006
Cooperação na área da Estatística	2004	X	X	X	plurianual
Curso de Formação para Quadros Estatísticos	-	X			-
Protocolo de Comunicação Social	2005		X	***	2006
Rios Internacionais	2006****	X	X	X	2006
Assistência Técnica aos Dep.Provinciais de Estradas e Pontes (Protocolo IEP - DNEP)	2004	X	X	X	plurianual
Reforço da Capacidade Institucional do LEM	1984	X	X	X	plurianual
Projecto de Revisão da Lei Laboral	2005		X		2006
Programa de apoio na área da Saúde (Hosp. Central, área do medicamento e proj.Xai xai)	plurianual	X	X	X	plurianual
Projecto Eficácia Vacina da Cólera - Beira	-	X			-
Projectos de Formação pessoal de saúde - Sofala	-	X			-
Programa "Educação para a Saúde" - Província de Sofala	2005	X	X		2005
Assessoria à Farmácia do Hosp. Central de Maputo	2004		X	X	2006
Evacuações médicas	plurianual		X	X	plurianual
Apoio à capacitação técnica do INAHINA	1986		X	X	2006
Melhoria das condições e Segurança Rodoviária em Moçambique	-	X	X		-
Projecto de Cooperação na área das Polícias	2004		X	X	2007
Curso de Investigação Criminal	2006			X	2007
Programa de Cooperação Técnico-Militar	2005	X	X	X	2006
Cooperação Intermunicipal	-	X			-

Designação	Data Formal de Início*	Inscrição PAC 2004	Inscrição PAC 2005	Inscrição PAC 2006	Data Prevista de Conclusão*
Cluster** -Recuperação do património - restauro, apoio a documentação e assistência técnica	2006****		X	X	2007
Cluster - Infraestruturas de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos do Lumbo	2004	X	X	X	2006
Cluster - Plano de urbanização do Lumbo	2006****		X	X	2006
Cluster - Identificação e Apoio a Projectos	2006			X	2007
Cluster - Reabilitação da Fortaleza de S. Sebastião - UNESCO- cont. consultor	2006			X	2006
Cluster - Projecto de Educação Vocacional	2006			X	2006
Abastecimento de água aos pequenos sistemas do bairro de Maxaquene	2004	X	X	X	2006
Protocolo na área da água e Saneamento	2004	X	X	X	2006
Laboratório de Análises da Qualidade da Água	2005		***	X	2006
Estudo para Barragem do Lúrio	2006			X	2006
Barragem de Bué Maria	2006****	X	X	X	2009
Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio à Escola de Estudos Laborais	-	X			-
Projecto Integrado Emprego e Formação Profissional em Moçambique	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio à construção, instalação e equipamento do instituto de Deficientes Visuais (Beira)	plurianual	X	X	X	plurianual
Projecto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário de Mumemo e Gurué******	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio à Capacitação dos Ministério do Trabalho e Ministério da Mulher e Acção Social	plurianual	X	X	X	plurianual
Programa Pós-Emergência - Apoio à recuperação do Infantário da Matola	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane	plurianual	X	X	X	plurianual
Apoio à casa do Gaiato em Moçambique	2006			X	2006
Desenvolvimento Socio-Comunitário - Previsões para encargos não previstos	plurianual	X	X	X	plurianual
Programa de Ajuda Pós-Emergência - Sector da Agrcultura e Pecuária	-	X			-
Apoio ao MINAG/MADER- DPA de Gaza- floresta, pecuária e estação agrária do Chokwé.	2005		X	X	2006
Programa COMPETIR	2005		X		2009
Apoio à Cooperativa de Criadores de Gado de Gaza	2005		X	X	2006
Apoio ao GAPI	2004		X	X	2006

Notas:

Para a elaboração do quadro, foi tomada como base a estrutura do PAC 2006. Não são incluídos os projectos extra-PAC, a não ser nos casos em que noutros anos foram inscritos em PAC.

Os projectos que não têm indicação de data de início resultam do facto de nos quadros de 2004 não constar este tipo de informação.

* De acordo com o Ponto da Situação da Execução do PAC 2006, Maio.
** Apesar do Cluster não existir em 2004 e 2005, alguns dos projectos nele inscritos constatavam de outras áreas de intervenção.
*** Inscrito como projecto Extra-PAC
**** No PAC 2005, figura como tendo início em 2005
***** Em 2005 realizou-se em Nampula, em 2006 na Beira
****** Em 2004, constava apenas Mumemo.

2.2. Eficácia

O critério da Eficácia mede em que medida uma actividade de Ajuda atinge os seus objectivos. É a relação entre os objectivos pretendidos e os resultados alcançados (implica que os objectivos tenham sido previamente definidos). As principais questões que equacionámos foram as seguintes:

- Os objectivos dos PAC foram alcançados?
- Os PAC contribuíram para os principais objectivos e prioridades da cooperação?
- Existem documentos de projecto e regras de apreciação dos mesmos?
- Os resultados das actividades foram satisfatórios/ os necessários para alcançar os objectivos pretendidos?
- Que factores inibiram ou facilitaram o alcançar dos objectivos dos PAC?
- As questões transversais (alívio da pobreza, sustentabilidade ambiental e questões de género) foram devidamente incorporadas no PIC e nos PAC?
- Os mecanismos de acompanhamento existem no terreno?

Definição e Obtenção dos Objectivos

A avaliação da Eficácia revelou-se complicada pelo facto de a maioria dos projectos não possuírem objectivos específicos bem definidos e assentes em metas mensuráveis, com uma calendarização explícita das actividades a realizar. Não existem práticas de monitorização das actividades planeadas e dos objectivos a alcançar (mesmo que genéricos), nem são efectuadas avaliações para apreciação dos resultados atingidos. Assim, a informação disponível para a avaliação deste critério é claramente insuficiente. O grau de prossecução dos objectivos não pode ser, na maior parte dos casos, conhecido e avaliado objectivamente, pelo que a análise deste critério se baseia, em grande medida, nas opiniões recolhidas no decurso das entrevistas e em outros dados subjectivos.

O PIC e os PAC de Moçambique não referem explicitamente quais os objectivos do Programa de Cooperação. No entanto, implícitos estão os objectivos de contribuir para o desenvolvimento económico e social de Moçambique e apoiar a luta contra a pobreza, definida como enfoque central da estratégia de desenvolvimento do país. No entanto, muitos dos projectos inscritos em PAC não reflectem esse aspecto central, concentrando-se em grande medida em acções de assistência técnica e de capacitação institucional. Os projectos que assumem como objectivo directo a luta contra a pobreza são os projectos financiados pelo MTSS, que estão vocacionados para apoiar sectores populacionais mais carenciados e em risco de exclusão social (nomeadamente deficientes, crianças órfãs, mães viúvas e mulheres portadoras do vírus HIV).

O PAC de 2006 refere ainda que visa dois objectivos: continuar os projectos em curso e preparar a transição para os princípios orientadores que conduzirão ao próximo PIC. Nesse sentido, foram redefinidas as orientações estratégicas, quer através de um esforço de concentração dos projectos num menor número de áreas (p.ex agregando a Cultura e Educação, inserindo os projectos da área da Mulher no Desenvolvimento Sócio-Comunitário, e diluindo a área da Saúde no seio da Boa Governação), quer pela criação de um novo instrumento de cooperação – o Cluster – dedicado à Ilha de Moçambique. No entanto, o objectivo de concentração progressiva da cooperação portuguesa não foi atingido, uma vez que o número de projectos é ainda maior em 2006 do que em 2005 e 2004.

Questões Transversais

A inserção de questões transversais é variável. Nos PAC 2004 e 2005, existe uma área de intervenção específica dedicada à Mulher, que no PIC é justificada pelo facto de a vulnerabilidade do papel da mulher na sociedade moçambicana ser ainda elevada, levando a que a promoção de melhores condições para a mulher mereçam a maior atenção no contexto da cooperação. Dessa forma, o PIC estabelece que privilegiará acções que contribuam para o aumento de oportunidades de expressão de opinião e de participação na tomada de decisões, níveis de escolaridade e condições nutricionais e de saúde. Esta área foi mantida nos PAC 2004 e 2005, essencialmente com dois projectos: o apoio à reconstrução do Infantário da Matola e o apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane. No entanto, ambos os projectos extravasaram os objectivos iniciais e deixaram de ter as mulheres como único grupo-alvo, tornando-se projectos integrados de desenvolvimento sócio-comunitário, que abrangem um vasto leque de grupos desfavorecidos e acções variadas (ao nível da educação, da formação em artes e ofícios, etc.). A sua inserção na área do Desenvolvimento Sócio-Comunitário é, portanto, plenamente justificada, apesar de essa justificação não constar do PAC. No PAC 2006, além de uma referência explícita à igualdade de género no sector da educação, apenas os projectos relativos ao Desenvolvimento Sócio-Comunitário integram esta dimensão na sua concepção e implementação. Não existe qualquer referência geral à incorporação da igualdade de género nos PAC.

O mesmo se passa relativamente à sustentabilidade ambiental, não existindo uma afirmação deste princípio em termos gerais e comuns a todas as áreas de intervenção. Na área da "Água e Recursos Naturais", o PAC 2006 refere pela primeira vez que "a correcta utilização dos recursos naturais é essencial para a sustentabilidade do esforço de desenvolvimento económico e social".

Dificuldades e Constrangimentos no alcançar dos Objectivos

Foram identificadas uma série de dificuldades e constrangimentos na concepção, implementação e acompanhamento dos projectos inscritos nos PAC, que afectam a sua execução. A taxa de execução mede apenas a realização das actividades previstas e não o nível de obtenção dos objectivos definidos, mas apresenta já indícios pouco positivos, uma vez que se as actividades previstas foram realizadas a um nível insatisfatório (ver *"Eficiência"*), então é igualmente pouco provável que os propósitos da acção tenham sido atingidos.

No decurso da avaliação, foi possível identificar factores globais que inibiram o alcançar dos objectivos dos PAC, com a ressalva de estes problemas variarem de relevância e grau de intensidade consoante o tipo de projecto:

1.

Ao longo dos últimos anos, a cooperação entre os dois países tem sido grandemente afectada pelas alterações políticas em Portugal, que representaram mudanças nas abordagens da cooperação, avanços e recuos nos processos negociais dos programas de cooperação e ainda constantes remodelações nos organismos responsáveis pela coordenação e implementação da cooperação (Secretaria de Estado, IPAD, Ministérios sectoriais, organismos públicos[58]). Exemplos concretos podem ser encontrados nos factores que levaram à não-execução do PIC 1999-2001 ou nas negociações do PIC seguinte, que conduziram a um interregno de vários anos até à assinatura de um novo Programa em 2004. Estas alterações têm afectado grandemente a prossecução dos objectivos da cooperação portuguesa.

[58] Entre 2000 e 2006, assumiram funções cinco Secretários de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação: Luís Amado (1997-2002), António Lourenço dos Santos (2002-2003); Maria Manuela Franco (2003-2004), Henrique de Freitas (2004-2005) e João Gomes Cravinho (2005 até ao presente). No mesmo período o IPAD conheceu vários Presidentes: Eugénio Anacoreta Correia (2000-2001), João Gomes Cravinho (2001-2002), Luís de Almeida Sampaio (2002-2003), José Iglésias Soares (2004-2005), Ruth Albuquerque (2005 ao presente).

2.

A existência de um quadro legal comum para os PALOP em muitas das áreas dificulta a prossecução dos objectivos específicos para cada país, os quais representam realidades políticas, económicas e sociais muitos diferenciadas. Por exemplo, o regulamento de atribuição de bolsas foi elaborado para os cinco países, enquanto as prioridades em cada um variam substancialmente – no caso de Moçambique, o enfoque está no aumento das bolsas internas, sem que exista flexibilidade da parte portuguesa para responder a esta prioridade. Também a programação na área da Justiça era considerada no seio do IPAD, até 2006, de natureza transversal (da competência da Direcção de Serviços de Assuntos Bilaterais I), pelo que os dossiers dos PALOP eram tratados em bloco; só a partir de Março de 2006 o projecto relativo a Moçambique pôde transitar para a DS BIL II, para análise do plano de actividades. A cooperação na área da Estatística registou o mesmo constrangimento.

3.

A inexistência de termos de referência concretos para a apresentação de projectos origina falhas na apresentação dos mesmos e lacunas em aspectos essenciais da sua implementação e avaliação. Em vários casos, verifica-se que não existe uma ficha de projecto, ou o plano de acção é muito vago, consistindo apenas numa declaração de intenções. Muitos dos projectos têm objectivos genéricos, sem definição de metas quantitativas a atingir, sem calendarização das actividades ou possibilidade de realizar uma avaliação mensurável com base em indicadores concretos. Existem porém algumas excepções, como as intervenções do MTSS, o programa de cooperação técnico-militar e de cooperação na área das polícias, e os projectos das ONGD. Para além disso, vários projectos plurianuais não especificam um limite temporal, pelo que muitos podem prolongar-se sem uma análise adequada da sua eficácia.

4.

Não existe uma relação directa entre os objectivos propostos no PIC e nos PAC em termos genéricos, e os propósitos das actividades e projectos inseridos nos PAC. A ausência de critérios claros de selecção e aprovação dos projectos, assentes numa justificação técnica apropriada, faz com que sejam muitas vezes inseridos em PAC de uma forma ad-hoc e que vários projectos dificilmente correspondam às prioridades definidas em sede de PIC. Os exemplos de projectos inseridos no PAC de forma ad-hoc são variados; referimos dois: Biblioteca da Manhiça (que nasce da cooperação municipal e de um contacto directo entre uma organização não-governamental moçambicana, a Câmara de Vila Nova de Gaia e o IPAD); o Projecto Pensas@Moz no âmbito do ensino da Matemática (que foi inserido em PAC sem consulta prévia ou correspondência ao programa do Ministério da Educação e Cultura moçambicano)[59].

5.

A deficiência do acompanhamento dos projectos em curso é evidente e contraditória com o facto de a cooperação portuguesa se espalhar por uma multiplicidade de sectores e de acções. Salientam-se algumas evoluções positivas muito recentes - como a existência de pontos da situação intermédios (anteriormente com uma periodicidade anual), a realização de missões de avaliação trimestrais ou a realização pela primeira vez de uma missão de acompanhamento dos projectos das ONGD co-financiadas pelo IPAD -, mas continuam sem existir indicadores de execução periódicos que permitam avaliar os resultados e os efeitos dos projectos, bem como mecanismos formalizados e devidamente organizados de acompanhamento definidos entre o IPAD e os Ministérios sectoriais. Assim, não é possível identificar os projectos que correram bem para os replicar e os que correram mal, para que seja feita uma reavaliação ou reformulação segundo os objectivos estabelecidos. Os exemplos são variados, mas podemos referir o "Curso de Formação para Quadros Estatísticos", integrado no PAC

[59] Estes projectos foram referidos pelos parceiros moçambicanos. Apesar da Biblioteca da Manhiça fazer parte do Programa "Rede Bibliográfica da Lusofonia", as falhas de comunicação e de justificação adequada resultaram na percepção acima expressa.

2004 e realizado com sucesso – com 10 acções de formação e cerca de 150 quadros formados -, que depois não foi replicado nos anos seguintes, apesar de uma avaliação interna dos professores e estudantes ter evidenciado resultados muito positivos e de a sua continuação ter sido solicitada pelo INE de Moçambique.

6.

A eficácia da cooperação portuguesa em Moçambique está condicionada pela insuficiência de meios financeiros e humanos adequados, que assegurem um acompanhamento efectivo dos projectos e uma monitorização dos seus resultados. A inexistência de Conselheiro ou Adido da Cooperação na Embaixada portuguesa em Maputo há mais de dois anos tem originado grandes dificuldades, quer ao nível de participação nas estruturas locais de coordenação entre doadores, quer no interface com os responsáveis moçambicanos, quer na resolução de questões correntes relativas aos projectos de cooperação, afectando a prossecução dos objectivos da cooperação portuguesa. Afecta igualmente a execução dos projectos, uma vez que está ligada a uma maior dificuldade de identificação dos pontos focais e dos canais de diálogo com o IPAD (ver *Eficiência*).

7.

Não existe um aproveitamento estratégico das estruturas portuguesas existentes no terreno, para a prossecução dos objectivos da cooperação portuguesa. Se a Educação constitui o principal eixo prioritário da cooperação portuguesa em Moçambique e se grande parte das mais valias portuguesas se situam consensualmente na área da formação (por via da língua), a Escola Portuguesa de Moçambique é um exemplo de estrutura presente no terreno, que constitui uma potencial plataforma de implementação desse objectivo e de realização de acções nesse sector. No entanto, apesar de algumas acções de formação de professores moçambicanos – suportadas na maior parte pelo orçamento próprio da Escola[60] - e não obstante a boa vontade da Direcção da Escola, verifica-se que a sua utilização como instrumento da cooperação portuguesa é diminuta. Na verdade, a Escola não aproveita as infraestruturas físicas e tecnológicas de que dispõe (cerca de 200 computadores, salas de formação com sistema de vídeo, laboratório de física e química) para a realização de acções que valorizem a cooperação portuguesa junto das autoridades moçambicanas. Com efeito, as instalações foram antes utilizadas pela Embaixada da Irlanda e pela Cooperação Italiana para a realização de acções de formação, o que não deixa de ser positivo.

8.

A profusão de acções dispersas, não enquadradas e em resultado de contactos bilaterais, nomeadamente entre organismos e ministérios sectoriais, sem que o IPAD possua uma efectiva capacidade de liderança ou de coordenação prévia, acaba por transferir para o exterior uma imagem de descoordenação. Muitas vezes, os objectivos são alcançados e as actividades são desenvolvidas graças à capacidade de relacionamento informal, quer entre os ministérios portugueses e seus congéneres moçambicanos, quer entre os intervenientes locais e a Embaixada portuguesa em Moçambique. Esta facilidade de relacionamento não está devidamente enquadrada no esforço programático de cooperação, no quadro das prioridades portuguesas.

9.

Existe por vezes uma dificuldade de identificação de quais os interlocutores mais adequados em Moçambique, devido à existência de estruturas governamentais e organizativas distintas entre os dois países, o que dificulta a prossecução das acções de cooperação. Por exemplo, na área da Água e Recursos Naturais, podem intervir dois Ministérios: o Ministério das Obras Públicas (através da Direcção Nacional das Águas) ou o Ministério da Coordenação Ambiental (MICOA). Da mesma forma, o MTSS pode ter como interlocutores o Ministério do Trabalho moçambicano ou o Ministério da Mulher e da Acção Social. Para o Ministério da Justiça português,

[60] A única acção inscrita em PAC é a formação de 20 docentes estagiários do sistema edicativo de Moçambique,a implementar pelo Centro de Ensino e Língua Portuguesa da Escola Portuguesa de Moçambique.

representa uma dificuldade o facto de o sector estar disperso por uma série de entidades em Moçambique (Ministério da Justiça, Procuradoria Geral da República, Centro de Formação Juridico-Judiciária, Unidade Técnica de reforma Legal, Supremo Tribunal de Justiça – que tem a tutela sobre os Tribunais -, além de que a Polícia Judiciária pertence ao Ministério do Interior). Refira-se a título de exemplo que o Curso de Investigação Criminal é gerido pelo MAI na parte portuguesa, faz parte do Projecto da UE na área da Justiça e simultaneamente consta do Plano Estratégico das Polícias moçambicano 2003-2012 (gerido pelo Ministério do Interior).

10.

A alta rotatividade de pessoal no IPAD e constantes reformulações de orgânica interna, resultam numa instabilidade de seguimento dos projectos e acarretam algumas dificuldades para os organismos moçambicanos em termos de identificação dos interlocutores adequados. Este factor dificulta a existência de uma memória institucional que permita tirar proveito das lições apreendidas e integrá-las nas acções futuras. Combinado com a já referida ausência de quadros de análise e de regras claras de implementação, acaba por resultar em flutuações consideráveis na forma de conduzir os processos e executar os programas, pela grande importância assumida pela capacidade e decisão individuais. Esta volatilidade institucional e humana não é contrabalançada, nos seus efeitos desestruturantes, por uma forte presença da cooperação na Embaixada portuguesa em Maputo, como referido no ponto 6.

2.3. Eficiência

A Eficiência é um termo económico que visa medir se a ajuda utiliza os recursos menos caros para atingir um determinado objectivo. Mede a produtividade da intervenção – ela é eficiente se conseguir atingir os seus objectivos ao menor custo. Neste âmbito, as principais questões colocadas foram:

- Os recursos humanos e financeiros foram os adequados, disponibilizados no momento oportuno e na quantidade prevista, para assegurar uma boa gestão e implementação do PIC e dos PAC?
- O sistema de planeamento, execução, desembolso financeiro e mecanismos de prestação de contas nos PAC estão devidamente coordenados?
- Os instrumentos seleccionados foram os mais adequados para alcançar os objectivos? Quais os argumentos e razões para a sua escolha?
- Especificamente nas áreas do apoio ao orçamento, da capacitação institucional e do desenvolvimento sócio-comunitário, os PAC revelaram-se adequados em termos de execução, efeitos e resultados (*outputs* e *outcomes)*?
- Houve factores que impediram o alcançar dos resultados?

Instrumentos e Modalidades da Cooperação

Existe um debate infindável ao nível dos principais fóruns de cooperação sobre quais os instrumentos de cooperação mais adequados a cada situação. A *ajuda directa ao Orçamento de Estado* é considerado um instrumento útil em países com estabilidade política e que possuam uma capacidade mínima ao nível das estruturas públicas e dos órgãos do Estado. Os argumentos a favor desta abordagem incluem o facto de o apoio orçamental motivar uma maior apropriação por parte do governo beneficiário do processo de desenvolvimento, estar ligado à prossecução de reformas estruturais necessárias, poder reforçar as estruturas públicas e também a coordenação entre os doadores. Os argumentos menos positivos salientam que as estruturas governamentais destes países são ainda débeis, não possuindo uma capacidade de implementação eficaz das verbas, nomeadamente nas zonas geográficas e nos sectores da população mais carenciados. Alertam igualmente para o facto de a ajuda orçamental tender a limitar a participação e o reforço da sociedade civil local.

A *ajuda sectorial* permite integrar as acções dos doadores no seio de um programa definido pelo país parceiro para o sector, evitando duplicações de acções e permitindo um maior alinhamento com as prioridades do Governo. Favorece igualmente um reforço institucional dos Ministérios. Em áreas onde a profusão de doadores é considerável – p.ex. no sector da Educação, onde existem mais de vinte parceiros envolvidos – este tipo de abordagem representa uma maior facilidade de gestão para as autoridades locais, na medida em que concentra os procedimentos de negociação, prestação de contas e monitorização de resultados[61]. Porém, acarreta o risco de grande parte dos montantes serem afectados a custos de funcionamento.

A *abordagem por projectos* é considerada apropriada para atingir resultados mais rápidos e mensuráveis ao nível local, uma vez que a presença governamental é escassa devido ao facto de os países em desenvolvimento terem, na sua maioria, uma descentralização insuficiente. É também uma maneira de abranger regiões e sectores marginalizados pela ajuda orçamental, que de outra forma não poderiam beneficiar de qualquer apoio. No entanto,

[61] Actualmente a maior parte do volume de recursos externos disponíveis para o Ministério da Educação moçambicano entra por via sectorial (cerca de 80%). O Fundo FASE envolve em 2006 cerca de 70 milhões de dólares.

esta abordagem tende a ser constituída por uma lista de múltiplos projectos, não coordenados entre si, que não reflectem as prioridades governamentais, e que são decididos segundo uma forma de planeamento mais ad-hoc. Geram altos custos de transacção, pelo facto de exigirem uma série de requisitos em termos de contabilidade e de relatórios, não harmonizados entre si. Criam estruturas paralelas de gestão dos projectos e a esquemas de contratação de pessoal que, em última análise, não contribuem para o reforço do sistema estatal nem para a apropriação da ajuda pelo país receptor. Pela sua natureza de "enclave", tendem igualmente a ter uma sustentabilidade mais frágil, uma vez que o término de um projecto normalmente resulta no fim das actividades que lhe estavam relacionadas, sem que exista um reforço a longo-prazo das capacidades institucionais e humanas locais.

Assim, uma escolha que implique privilegiar exclusivamente uma abordagem pela exclusão das outras, terá certamente aspectos negativos, como aponta o exame do CAD à cooperação bilateral do Reino Unido (que em Moçambique se concentra em cerca de dois terços na ajuda ao orçamento). No geral, considera-se que um **portfolio misto**, em que exista combinação entre os diversos mecanismos e modalidades da ajuda, será sempre a melhor opção num programa de cooperação. A principal questão permanece porém: qual a melhor combinação de abordagens e de instrumentos em Moçambique?

Até agora, a cooperação portuguesa em Moçambique tem-se caracterizado por uma **preponderância clara da abordagem por projectos**. Esta escolha justifica-se pela tradição dos instrumentos utilizados pela cooperação portuguesa (normalmente contra a diluição das suas contribuições em fundos globais ou instrumentos mais abrangentes), pela história de evolução da cooperação entre os dois países, pela multiplicidade de contactos entre variadíssimas instituições portuguesas e moçambicanas, pela profusão de solicitações que acabam por resultar em projectos de pequena dimensão, entre outros factores. A Ajuda a Projectos representou, em 2004, 93,34% da ajuda ao Governo de Moçambique e, em 2005, 83,43%.

A ajuda programática (apoio ao OE e fundos sectoriais) representou apenas 6,66% em 2004 , 16,57% em 2005 e indicativamente 6,00% em 2006 do total do pacote de ajuda português[62]. Especificamente nos PAC, a ajuda orçamental representa 9,1% do montante total do PAC 2004, 7,3% do PAC 2005 e 6,8% do PAC 2006[63]. Juntamente com a Itália, Portugal é dos poucos doadores que contribui para o OE mas não tem qualquer participação ao nível dos fundos sectoriais. Recorde-se que os indicadores de avaliação do desempenho dos PAP para 2006 estabelecem para cada um uma meta de 40% de proporção da ajuda ao orçamento no total da sua ajuda ao Governo, e de 70% para a Ajuda Programática. Portugal está muito longe destas metas, mas igualmente das médias do conjunto dos doadores já verificadas em 2005, que foram respectivamente de 27,9% e 57,9%.

A avaliação dos PAP em 2004 salientava que para 8 parceiros a ajuda programática (Ajuda ao OE, à balança de pagamentos e ajuda sectorial) representava 60% a 95% do seu programa de ajuda; para 5 parceiros a percentagem estava entre os 40% e os 55%, e só para dois doadores – Portugal e Suécia – essa porção era de menos de 20%. Em 2005 o cenário é idêntico, com Portugal a ser o único dos PAP em que a ajuda programática é inferior a 15% da ajuda ao Governo, com quase todos os doadores a ultrapassarem os 40%. No global, o peso de Portugal no seio dos PAP em termos de ajuda programática, é de 0,66% na ajuda orçamental e 0,00% na ajuda sectorial em 2004; 0,53 e 0,00 respectivamente em 2005. A diminuição do peso relativo deriva do facto de vários doadores terem aumentado as suas contribuições ao longo destes últimos três anos, enquanto Portugal manteve o mesmo nível de financiamento.

Fazendo um cômputo de vários critérios de desempenho dos PAP (ao nível do portfolio da ajuda – p.ex. a percentagem da ajuda programática -, da transparência, do alinhamento com o ciclo de programação

[62] ERNST & YOUNG MOÇAMBIQUE (2006): Revisão do Desempenho dos Parceiros para Ajuda Programática (PAP) em 2005 e Metas da Matriz de Avaliação do Desempenho dos PAP para 2006. Relatório de um consultor independente, Grupo PAP e Governo de Moçambique, Maputo, Maio.
[63] Calculado pelos avaliadores com base nos montantes previstos em PAC.

moçambicano, da previsibilidade da ajuda, do peso administrativo com o número de missões conjuntas e cooperação delegada), Portugal é classificado em 2004 como atingindo 5 pontos num total máximo possível de 16, figurando como um doador de "desempenho médio-baixo"[64]. Os doadores que obtiveram melhor classificação foram o Reino Unido, a Holanda, a Noruega, a Irlanda, a Suíça e a Dinamarca.

No entanto, o facto de a cooperação portuguesa se situar de certa forma "contra a corrente" da ajuda internacional em Moçambique não significa, por si só, que não tenha resultados positivos e alcance alguns dos objectivos propostos. Existem outros factores que a presente avaliação identificou como determinantes para que os instrumentos não se revelem os mais adequados.

Em primeiro lugar, a baixa taxa de execução da maioria dos projectos, o que revela que a dinâmica institucional e organizativa portuguesa não foi capaz de gerir um programa de cooperação deste tipo, em que existem mais de meia centena de projectos em curso por ano. Várias opiniões recolhidas durante as entrevistas vão no sentido de que Portugal afecte os fundos não executados em projectos no PAC 2006 à ajuda orçamental, por forma a ultrapassar a dificuldade de projectos que se arrastam por vezes há 4-5 anos e assim conseguir atingir alguns objectivos da cooperação portuguesa com a sua contribuição. Isto significa que, apesar do interesse dos projectos portugueses em várias áreas continuar a ser reconhecido e desejado, os problemas de implementação (burocracias, demora na atribuição dos fundos, procedimentos pouco claros) acabam por afectar a qualidade e oportunidade das acções. A ajuda via projectos, se bem programada e executada, é uma particularidade da cooperação portuguesa que oferece valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p.ex na área da formação/educação, capacitação das instituições da administração pública e da defesa e segurança).

Em segundo lugar, o facto de grande parte da influência dos doadores se jogar actualmente já não ao nível bilateral, mas no seio de esquemas bem definidos de coordenação da ajuda. Moçambique possui, em comparação com outros países africanos, uma maior capacidade de definição de políticas e de implementação das mesmas. Daí que, por exemplo, a opção da cooperação portuguesa em construir uma escola, possa não fazer muito sentido para as autoridades moçambicanas ou para os outros doadores presentes no terreno. Existindo um programa na área da educação e um fundo sectorial para o qual contribuem diversos doadores (FASE), a capacidade de influenciar a qualidade da cooperação e de monitorizar os resultados joga-se nesse contexto. Sendo a promoção e consolidação da língua portuguesa um dos objectivos-chave da cooperação portuguesa em geral, será questionável se este pode ser conseguido pela implementação de vários projectos definidos pelo doador, ou se uma forte participação e pressão ao nível do grupo sectorial para inclusão dessa dimensão nos programas moçambicanos não será mais eficiente. Isto varia, naturalmente, consoante as áreas de acção e envolve uma ponderação que engloba necessariamente uma série de variáveis (número de doadores envolvido em determinada área, mais-valias portuguesas, etc.).

Recursos Financeiros e Técnicos

Em primeiro lugar, a insuficiência de recursos financeiros face às necessidades de Moçambique e às múltiplas intervenções de cooperação no país é evidente. A maior parte dos ministérios sectoriais portugueses dispõe apenas de verbas diminutas (normalmente gastas em deslocações), pouco sobrando para a execução efectiva dos projectos. No entanto, as baixas taxas de execução dos PAC demonstram que os montantes comprometidos não são gastos, pelo que o problema principal não está na disponibilidade de recursos financeiros.

Um dos aspectos essenciais é a escassez e desadequação dos recursos humanos a vários níveis:

No **IPAD**, as constantes reestruturações e reorganizações internas, com a consequente rotatividade do pessoal, afecta a consolidação dos conhecimentos e o acompanhamento dos dossiers. Há uma clara insuficiência de

[64] "Perfect Partners'", pag. 26-28.

quadros técnicos, que se especializem em determinadas áreas e possam contribuir com a sua *expertise* para uma melhor execução da cooperação. Não existe uma cultura de avaliação dos recursos humanos. Para além disso, ao contrário de outras cooperações, Portugal não tem uma tradição de rotatividade de pessoal entre o terreno e a sede, o que resulta em percepções menos consentâneas com a realidade.

Ao nível dos **ministérios sectoriais**, não estão definidos procedimentos que permitam a contratação de determinados especialistas. Isto faz com que as pessoas envolvidas nas acções de cooperação sejam, em muitos casos, funcionários públicos que poderão não ser os mais vocacionados para as acções. Por outro lado, não existem técnicos sectoriais no IPAD, que possam assegurar um acompanhamento efectivo dos projectos em determinada área (p.ex. educação ou saúde) e que assumam como interlocutores privilegiados os contactos com os respectivos ministérios sectoriais.

No **terreno**, a Embaixada portuguesa em Maputo não está dotada dos recursos humanos necessários, seja ao nível da quantidade, seja no plano das competências técnicas individuais. A Embaixada não dispõe de um Conselheiro de Cooperação desde Junho de 2004, bem como de Adido Cooperação desde Setembro de 2003 ou de um Técnico de Cooperação desde Maio de 2005. Numa altura em que relações de cooperação ganharam novo ímpeto com a assinatura do PIC 2004-2006, após um hiato de dois anos sem assinatura qualquer instrumento referência, o departamento de Cooperação da Embaixada viu-se, paradoxalmente, desprovido do seu pessoal técnico, encontrando-se efectivamente sem Conselheiro para Cooperação há mais de dois anos[65]. Para além disso, o Conselheiro para a Cooperação, cuja nomeação está para aprovação no Ministério das Finanças, já foi apresentado por diversas vezes às autoridades moçambicanas e à comunidade doadora – a primeira das quais no final de 2004 – o que transmite uma imagem de descoordenação e descredibiliza as estruturas de cooperação portuguesas.

Importa ter presente que, para além das funções de coordenação de toda a Cooperação portuguesa em Moçambique, o Conselheiro para a Cooperação assume, no âmbito do G-18, as funções de Chefe da Cooperação. Estas funções são particularmente relevantes nas reuniões no âmbito Revisões Anuais Conjuntas (Joint Review), em Abril-Maio, e Revisões Anuais Intercalares (Mid Year Review), em Agosto-Setembro, para além da representação regular no grupo de Chefes da Cooperação, que se reúne com uma periodicidade de cerca de duas semanas.

Com efeito, mesmo existindo num futuro próximo um Conselheiro e/ou Adido para a Cooperação, as exigências da cooperação internacional para o desenvolvimento em Moçambique são ainda maiores. Por exemplo, se a área da Educação é o principal eixo prioritário da cooperação portuguesa em Moçambique, a inexistência de um especialista em educação revela-se um constrangimento importante, particularmente face a todos os mecanismos de coordenação entre doadores nessa área técnica específica. Os actuais 26 representantes dos doadores neste grupo de trabalho são efectivamente técnicos da área. Isto faz com que diversos doadores (p.ex. a Espanha) contratem consultores externos e assistência técnica para assegurar a participação nos grupos de trabalho que correspondem às prioridades da sua cooperação e, assim, colmatarem a insuficiência de recursos humanos no terreno. No caso espanhol, há também ONG que participam nos grupos em representação da cooperação espanhola. Outros doadores - como vários países nórdicos - apostam na contratação de técnicos moçambicanos para assegurarem essa representação ou na delegação da representação noutro doador.

Execução e Implementação dos Projectos

[65] O último Conselheiro da Cooperação foi o Eng. Fernando Costa, o Adido de Cooperação a Dra. Inês Teixeira e o Técnico da Cooperação a Eng. Cláudia Sá. O cargo de Conselheiro para a Cooperação foi interinamente assumido pela Eng.Cláudia Sá aquando da saída do Eng. Fernando Costa em Junho de 2004, tendo posteriormente sido assumidos pela Dra.Cristina Pucarinho (Conselheira Política) aquando da saída da Eng. Cláudia Sá (de Maio 2005 a Novembro 2005) e pelo Dr. Nuno Mathias, Primeiro Secretário da Embaixada, desde Dezembro de 2005 até à data.

No geral, a taxa de execução dos projectos inscritos em PAC é baixa. Tendo o PAC de 2004 sido apenas assinado em Setembro desse ano, a taxa de execução situou-se nos 40% relativamente aos projectos financiados pelo IPAD[66]. Em 2005, a taxa de execução global foi de 46,4%, sendo, no que respeita à participação específica do IPAD, de 36%. A taxa de execução do PAC 2006 a 30 de Junho é de 85% do valor cabimentado, o qual corresponde apenas a 23% do total do PAC, o que significa uma taxa de execução real de 19%[67]. Na mesma data, figuram 37 projectos cuja execução é de 0%. As taxas de execução por anos e áreas de intervenção podem ser consultadas nos *Quadros 2.3A, 2.3B e 2.3C.*

Sendo baixa, a taxa de execução é igualmente muito variável, estando bem identificados quais os **programas/projectos com maior execução**[68]:

- Os projectos da área do Desenvolvimento Sócio-Comunitário e da Mulher financiados pelo MTSS (taxa de execução de 100% em 2005 no primeiro caso, de 88% do segundo caso). São projectos integrados e muldimensionais ao nível micro, com forte enfoque na redução da pobreza e da exclusão social. Alguns projectos ultrapassam os 100% de execução: é o caso do Apoio à construção, instalação e equipamento do Instituto de Deficientes Visuais na Beira (123% em 2005), e do Projecto integrado de Desenvolvimento Sócio-Comunitário de Mumemo e Gurué (292% em 2005). Noutros casos a taxa de execução está muito próxima da totalidade, como acontece com o apoio à recuperação do Infantário da Matola (89% do montante gerido pelo MTSS foi executado) ou com o apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane (99% de taxa de execução).
- Cooperação na área das polícias, financiada pelo IPAD e pelo MAI (taxa de execução de 78% em 2005, com uma realização superior a 100% em termos de acções realizadas e número de formandos)
- Cooperação técnico-militar, financiada essencialmente pelo MDN com uma participação do IPAD (taxa de execução de 73% em 2005)
- Projecto Xai-Xai na área da Saúde, financiado pelo IPAD (integrado em 2006 na "Boa Governação", com uma taxa de execução de 127% em 2005)
- Apoio Orçamental e Macro-Financeiro, gerido pelo IPAD (taxa de execução de 100% em 2005)

Excluindo o Apoio orçamental (cujas taxas de execução derivam do facto de ser uma contribuição entregue directamente às autoridades moçambicanas), os **factores que estão na base do sucesso** destes programas/projectos são claros:

- *Definição clara e detalhada das fichas de projecto ou dos planos de acção*

  Relativamente ao MTSS, os projectos são enquadrados nos objectivos da cooperação prosseguidos pela cooperação portuguesa, nomeadamente no âmbito dos documentos estratégicos existentes. O Projecto de Cooperação Policial e o Programa Técnico-Militar incluem uma contextualização dos documentos que os enquadram, nomeadamente o PIC e os acordos de cooperação existentes no sector. Todos os projectos incluem nas suas fichas de projecto ou nos planos anuais de acção os respectivos objectivos

[66] O IPAD não dispõe de dados relativos à execução por parte das outras entidades em 2004.
[67] Dados fornecidos pela Direcção de Serviços de Planeamento e Programação do IPAD
[68] Privilegiou-se a apresentação dos dados da execução de 2005, uma vez que em 2004 não existe uma informação sistematizada e devidamente desagregada por projectos, enquanto em 2006 as taxas de execução são ainda parciais e aquilo que foi efectivamente desembolsado não reflecte as perspectivas de execução dos vários projectos.

qualitativos e metas quantitativas, a metodologia de actuação, a divisão de responsabilidades em termos de gestão e execução, os destinatários das acções e a calendarização das actividades.

- *Acompanhamento regular dos projectos*

  No caso do MTSS, o acompanhamento é assegurado pela realização de missões regulares em que é feita uma avaliação contínua do progresso das acções, dos constrangimentos e pontos a desbloquear, e que envolvem por vezes acções que poderão ser consideradas de capacitação institucional das entidades executoras (como formação contabilística para preenchimento de fichas do projecto, orçamentação das despesas, etc.).

  No caso da cooperação policial e militar, existe um acompanhamento diário das acções a partir do terreno, através de responsáveis específicos por esta cooperação na Embaixada portuguesa[69].

  Em relação ao projecto Xai-Xai, a equipa de gestão do projecto é ela própria implementadora das acções, sendo constituída por um médico e uma enfermeira.

- *Autonomia financeira* que permite maior rapidez e flexibilidade na aplicação dos fundos.

  Este elemento ressalta da análise dos projectos do MTSS, em que as verbas são desbloqueadas em tempo útil, sem atrasos relativamente ao planeado, e na quantidade prevista. Os projectos inscritos nesta área são financiados com uma dotação inscrita no orçamento da Segurança Social, o que permite igualmente uma gestão que assegura a passagem anual sem atrasos nos primeiros meses do ano. O MTSS tem também possibilidade de reafectação dos fundos de uns projectos para outros. Existe uma conta bancária para cada projecto.

  No caso do MAI, as dificuldades são maiores no que concerne à parte do financiamento atribuída pelo IPAD, pela dificuldade de identificação dos pontos focais no IPAD e procedimentos morosos na transferência das verbas para o terreno (apesar da existência de uma conta bancária local do projecto).

  Relativamente ao projecto Xai-Xai, as acções continuaram devido à força de vontade e capacidade de iniciativa da equipa do projecto, que avançou na execução das acções mesmo com atrasos consideráveis de pagamentos por parte do IPAD.

- *Identificação clara da parte moçambicana de quais os interlocutores da parte portuguesa*.

  No MTSS estão bem identificadas quais as pessoas responsáveis por cada projecto; nas acções policial e técnico-militar a estrutura de comando e a divisão de competências é clara. Existe um rosto da cooperação, que constitui o ponto focal para a resolução de problemas e contactos com a sede.

- *Alinhamento com as políticas e prioridades moçambicanas*.

  A concepção dos projectos plurianuais do MTSS é feita conjuntamente com o Ministério da Mulher e da Acção Social, sendo a maioria das acções sugeridas ou solicitadas por este.

  A programação das acções de formação na área policial tem como base essencial o Plano Estratégico da Polícia 2003-2012, para o qual o Oficial de Ligação português contribuiu mediante assessoria directa à comissão de elaboração. Para monitorizar e supervisionar a implementação do Plano estratégico, foi criada por despacho do Ministério do Interior de Moçambique, em Dezembro de 2004, a Unidade Técnica de Implementação do Plano Estratégico (UTIPE), na qual Portugal participa, com assessoria directa do Oficial de Ligação presente no terreno.

[69] Na cooperação portuguesa, existe um oficial de ligação do Ministério da Administração Interna em Moçambque e em São Tomé e Príncipe. No caso da cooperação militar, é ao Adido de Defesa que cabe a coordenação local e acompanhamento das acções.

As acções de cooperação técnico-militar têm por base um protocolo assinado para o período 2005-2007, onde, para além das acções que decorriam já de anos anteriores, foram integradas solicitações e interesses moçambicanos (p.ex. a criação da Escola de Sargentos das FADM, vocacionada para a formação dos Sargentos dos Quadros Permanentes dos três Ramos das FADM).

Relativamente ao Projecto Xai-xai, a equipa está plenamente integrada na Direcção Provincial de Saúde de Gaza e o projecto está integrado no Plano Estratégico da Saúde.

- *Envolvimento da contraparte moçambicana, de forma estreita e participativa, na execução dos projectos.*

  No caso dos projectos do MTSS, o acompanhamento dos projectos é efectuado em conjunto com o Gabinete de Cooperação do Ministério da Mulher e Acção Social. Este núcleo de cooperação do Ministério da Mulher foi, aliás, criado como resposta às necessidades de diálogo com o MTSS. Para a execução e desenvolvimento dos projectos de cooperação são preparados e assinados Acordos de Parceiros, incluindo documentos de projecto, onde se definem as parcerias, os objectivos, os produtos a atingir e as actividades para os alcançar[70]. Os projectos têm sido implementados e geridos por organizações da sociedade civil moçambicana, de cariz religioso, que têm um conhecimento privilegiado e uma presença de longo-prazo no terreno, sendo os únicos casos em que organizações da sociedade civil moçambicana são referidas nos PAC como entidades executoras de projectos da cooperação portuguesa.

  No caso da cooperação na área das polícias, existe uma articulação diária com um núcleo técnico no seio do Ministério do Interior; na cooperação técnico-militar, com o Ministério da Defesa Nacional de Moçambique. As alterações aos projectos são debatidas em conjunto e devidamente justificadas.

Permanece, no entanto, uma **menor visibilidade** e desenquadramento dos projectos destes sectores no esquema geral da cooperação bilateral. Verifica-se que estes programas continuam a ter pouca visibilidade, quer no âmbito das instituições portuguesas quer moçambicanas, sem que exista qualquer estratégia de valorização dos sucessos da cooperação portuguesa ao nível local.

No caso do Desenvolvimento Sócio-Comunitário, a natureza localizada e descentralizada dos mesmo não favorece uma divulgação adequada. Pelas diferenças na abordagem, metodologias de acompanhamento e procedimentos de financiamento e desembolsos, estes projectos tendem a ser encarados como sendo do MTSS ou mesmo a ser conotados com uma identificação pessoal dos mesmos, não estando plenamente integrada a sua imagem como cooperação portuguesa na percepção dos interlocutores moçambicanos. No caso da cooperação policial e técnico-militar, a menor visibilidade relaciona-se com o facto de serem consideradas áreas muito específicas e não-tradicionais da cooperação.

A esta realidade também não é alheio o facto de lhes ser atribuída uma menor importância por parte do MNE português e do MINEC moçambicano (actores-chave na definição da política de cooperação e na negociação dos programas de cooperação), que não desempenham um papel primordial nos mesmos.

Torna-se importante salientar que o projecto Xai-Xai constitui um exemplo *sui generis* dentro da área da Saúde e nos próprios PAC, na medida em que as altas taxas de execução estão relacionadas com factores mais específicos. Nomeadamente, com a competência e capacidades da equipa de gestão do projecto presente no terreno, que tem conseguido implementar as acções apesar de todas as contrariedades resultantes das deficiências da cooperação portuguesa: ausência de um interlocutor na Embaixada, atrasos na comunicação com o Ministério da Saúde em Portugal e deste com o IPAD, desbloqueamento não-atempado das verbas por parte do

[70] As fichas de projecto podem ser consultadas no website do Gabinete de Cooperação do MTSS, em http://www.gc.mtss.gov.pt/

IPAD. Estes constrangimentos resultam num deficiente acompanhamento da equipa e em falhas de comunicação graves – p.ex. os protocolos não foram ainda enviados para o terreno e só em Maio foi comunicado à equipa que, dos 446.000€ solicitados para a execução de actividades em 2006 (correspondentes a acções bem identificadas, orçamentadas e calendarizadas) tinham sido aprovados 210.000€. Para além disso, o projecto acaba por ser indirectamente afectado pelo facto de a Saúde ter deixado, na prática, de constituir uma área prioritária de actuação, não obstante figurar como tal em PIC.

Noutras áreas de intervenção, o **desempenho é misto**, existindo projectos com altas taxas de execução e outros com fraca ou nenhuma execução. É o caso da Cultura, que em 2005 figura como uma área de intervenção autónoma e que engloba projectos com taxas de execução altas (caso do Apoio ao Arquivo Histórico Nacional com 100%, da Biblioteca da Manhiça com 88,5%, ou da Feira do Livro com 90,5%) e outros cuja implementação não teve início (Escola de Artes Visuais; Restauro, Documentação e Assistência Técnica relativa à Ilha de Moçambique; Apoio ao Arquivo Cinematográfico). No global, a área registou uma taxa de execução de 65%. É também o caso da Boa Governação, que por abranger sub-áreas tão variadas, regista uma boa implementação em 2005 em algumas acções (Administração Interna 78% e Trabalho 65%), execução baixa noutros projectos (Justiça 26%, Recursos Minerais e Energia 26%, Estatística 10%, Obras Públicas 23%, Transportes e Comunicações 8%), e ainda projectos de execução nula (Finanças Públicas, Comunicação Social). A Educação é outra das áreas de desempenho misto, embora a maior parte dos projectos se situe abaixo dos 50% de execução, originando uma taxa global de 20% em 2005. As áreas com pior desempenho são a Agricultura e Desenvolvimento Rural (0% em 2005) e o Ambiente, Ordenamento e Recursos Naturais (8% em 2005).

Esta realidade é agravada pelo facto de existirem **projectos que se arrastam desde 2001/2002**, principalmente nas áreas de intervenção da Água e Recursos Naturais e na área da Educação[71]. Estes projectos são percepcionados no terreno como ilustrações práticas da falta de capacidade de execução da cooperação portuguesa e apresentam algumas dificuldades específicas: por um lado, apresentam actualmente orçamentos desactualizados, uma vez que houve um encarecimento dos materiais e avanços significativos em termos tecnológicos; por outro lado, poderá existir o risco de já não estarem adequados às necessidades moçambicanas. Importa, assim, fazer a identificação dos constrangimentos e um ponto de situação destes projectos:

- Projectos na área da **Água e Recursos Naturais[72]**:

- Barragem de Bué Maria

No PAC 2006 é orçamentado em 115.000 euros, com uma taxa de execução até 30 de Junho de 0%; mesmo montante e taxa de execução em 2005; 180.000 euros previstos em 2004[73]. O financiador é o IPAD e o executor o Instituto da Água (INAG), sendo a contraparte moçambicana a Direcção Nacional de Águas (DNA) do Ministério das Obras Públicas e Habitação.

[71] Existem outros projectos aqui não referidos, que fazem parte das solicitações moçambicanas há vários anos, mas que não chegaram a materializar-se em projectos – p.ex a reabilitação do Arquivo Cinematográfico, que é assunto recorrente desde final da década de 90, mas que só foi inscrito em PAC em 2005; o apoio ao Arquivo Histórico é solicitado desde 1999 mas foi assinado o acordo de parceiros apenas em 2004; ou o Estudo para a Barragem de Monapo, cujo protocolo foi assinado em 2000 mas nunca foi executado ou inscrito em PAC. Os projectos aqui referidos são aqueles que efectivamente existem enquanto tal há mais de 4 anos. Também não figuram os que dizem respeito exclusivamente a assistência técnica.

[72] A descrição do andamento dos projectos e dos constrangimentos verificados resulta de documentos recolhidos e entrevistas realizadas, quer no INAG em Portugal, quer na DNA em Moçambique. A perspectiva dos dois organismos foi consensual na maioria dos pontos apresentados.

[73] Nas tabelas fornecidas pelo IPAD relativamente a 2004, não é possivel isolar este projecto para verificar a sua taxa de execução.

Os progressos alcançados são limitados, estando apenas preparado um draft dos Termos de Referência. O atraso na execução ficou a dever-se, numa primeira fase, à inércia das autoridades portuguesas como resultado de restruturações constantes em 2002/2003 do INAG (restruturação interna, várias tutelas) e do IPAD (fusão do ICP com a APAD). Isto motivou um esvaziamento do INAG em termos financeiros e a concentração do orçamento para o projecto no IPAD, o que fez reiniciar todo o processo de estabelecimento de contactos, originando durante mais de um ano uma suspensão do projecto. O caderno de encargos estava pronto em 2002 e as autoridades moçambicanas contavam lançar o concurso até final desse ano, mas deixou de existir resposta da parte portuguesa. Este facto confirma uma das constatações da presente avaliação, que afirma as remodelações internas da cooperação portuguesa em termos institucionais e organizativos nos últimos anos como um factor importante de atraso na execução dos projectos dos PAC de Moçambique.

Numa fase posterior (a partir de 2005), os atrasos de implementação deveram-se ao facto de ter sido sugerido pelas autoridades moçambicanas uma segunda localização possível para a barragem (decorrente de vários estudos que tinham entretanto sido efectuados, nomeadamente pela cooperação sueca), o que obrigou à redefinição do projecto. O projecto segundo a sua formulação actual coloca duas alternativas distintas (Bué Maria ou Pavua, ambas na bacia do Rio Pungoé) e está dividido em duas fases: (i) estudo prévio das alternativas e (ii) preparação do estudo e projecto da barragem que se mostrar viável, para as quais são necessários concursos diferentes. Foi autorizado o cabimento da finalização do caderno de encargos e aguarda-se o lançamento de concurso da primeira fase (que corresponde ao montante previsto em PAC). No entanto, não há garantias que exista o montante necessário para a segunda fase, que tem um orçamento de cerca de 4 milhões de euros.

- Protocolo na área da água e saneamento

No PAC 2006 é orçamentado em 800.000 euros, com uma taxa de execução até 30 de Junho de 0%; no PAC 2005, 878.000 euros, dos quais foram executados 18%; no PAC 2004 estavam previstos 200.000 euros[74]. No texto do Protocolo, a verba prevista é de 998.842,79 euros. O financiador é o IPAD e o executor o Instituto da Água (INAG), sendo a contraparte moçambicana a Direcção Nacional de Águas (DNA) do Ministério das Obras Públicas e Habitação. No protocolo é referido que respondem pela execução das acções o INAG e a DNA, mas dos PAC consta apenas o INAG como entidade executora.

O Protocolo deriva da Conferência de Roma de Maio de 2000, realizada no contexto da ajuda pós-emergência Moçambique, e envolve duas componentes: Segurança de Barragens (no protocolo, 474.000,00 euros) e a reestruturação de Redes de Monitorização de recursos hídricos (no protocolo, 474.900,65 euros).

A primeira componente consistia no diagnóstico da situação de 4 barragens, elaboração de planos de observação, instalação da instrumentação, formação de pessoal e interpretação dos resultados observados. Registou uma execução satisfatória, tendo sido realizadas a maior parte das acções através da sub-contratação do LNEC. No entanto, duas questões permaneceram durante bastante tempo por resolver: por um lado, o pagamento da aquisição de mobiliário por parte do IPAD, que aguardou cerca de um ano; por outro lado, o apetrechamento de meios informáticos e de transporte para três das barragens não foi cumprido, uma vez que a DNA tem há um ano o processo de *procurement* preparado mas não lhe deu continuidade por falta de garantias de pagamento por parte do IPAD. Neste caso, o INAG tem funcionado como intermediário entre o IPAD e a DNA e vai providenciar à DNA a pessoa de contacto do IPAD por forma a tornar a comunicação mais célere.

Isto consubstancia duas das constatações da presente avaliação: por um lado, a de que a incapacidade do IPAD em assegurar uma transferência atempada de verbas resulta em atrasos na execução dos projectos, por outro lado, a de que existe grande dificuldade da parte moçambicana em identificar quais as competências de cada

[74] Nas tabelas fornecidas pelo IPAD relativamente a 2004, não é possivel isolar este projecto para verificar a sua taxa de execução.

organismo português (uma vez que não existe um interlocutor único) e em definir qual o ponto de contacto no seio do IPAD, em virtude das constantes remodelações organizativas e da rotatividade de pessoal.

A segunda componente do protocolo consistia na monitorização de recursos hídricos, nomeadamente a reabilitação e expansão de redes hidrometeorológicas. A execução foi nula, uma vez que o ponto de situação actual afirma que ainda se aguarda o lançamento de concurso por parte das autoridades moçambicanas, no seguimento do envio do caderno de encargos pela parte portuguesa. Neste caso a burocracia de procedimentos da parte portuguesa é acompanhada de insuficiências técnicas da parte moçambicana.

- ***Plano de Urbanização do Lumbo*** (em 2006 inserido no Cluster Ilha de Moçambique)

No PAC 2006 foi orçamentado em 100.000 euros, com uma taxa de execução até 30 de Junho de 0%; mesmo montante e taxa de execução em 2005. O financiador é o IPAD e o executor o Instituto da Água (INAG).

O projecto teve origem em Outubro de 2000, altura em que foi assinado um Protocolo entre o INAG, o então ICP (actual IPAD) e a Direcção Nacional de Habitação e Urbanismo para a cooperação nos domínios técnico e científico. De entre vários aspectos, o acordo previa a elaboração de um projecto para a criação de condições para o realojamento na parte continental – Lumbo – das populações residentes na Ilha de Moçambique, através da implementação de um plano de urbanização e definição de infraestruturas para o saneamento básico. Na parte da água e saneamento foi elaborado pelo INAG um caderno de encargos e entregue a execução do projecto às Águas de Portugal. O plano de urbanização não conheceu avanços em termos de execução física, com excepção de uma visita de trabalho ao Lumbo, que permitiu identificar as principais actividades a serem executadas. Não existe actualmente ficha de projecto nem termos de referência[75].

Com efeito, o INAG nomeou uma equipa técnica da Faculdade de Arquitectura em 2002, mas não houve progresso devido à falta de autorização para avançar por parte do IPAD, em virtude de uma reorientação das prioridades da cooperação bilateral (que privilegiou outros projectos em detrimento deste). Isto demonstra que a inserção dos projectos em PAC não constitui garantia da sua execução e que os fundos disponíveis para o programa de cooperação podem ser afectado a esta ou aquela actividade segundo opções políticas, pela não existência de critérios técnicos bem definidos.

Só a partir de Setembro de 2005, com a nova direcção do IPAD, o sector da água, que é vital nas prioridades moçambicanas, parece ter sido considerado novamente uma prioridade e actualmente este projecto poderá conhecer um novo impulso, devido à sua inserção no Cluster da Ilha de Moçambique.

- Projectos na área da **Educação**:

- Construção e Apetrechamento de Escolas

O projecto tem, nos PAC 2004 e 2005, a designação de "Ajuda Pós-Emergência: Sector da Educação", embora seja o mesmo projecto. É relativo à construção, reabilitação e apetrechamento de escolas no seguimento das cheias de 2000, nas províncias de Sofala, Gaza, Inhambane e Manica. O montante inscrito em PAC para este projecto foi de 3.310.476 euros, sendo a taxa de execução até 30 de Junho de 0%; em 2005 constava um montante de 3.611.248 euros, dos quais foram utilizados 7%; em 2004 o PAC previa 2.255.852 euros para o projecto, tendo sido executados 11%. Tem como financiador o IPAD e como executor o MINED de Moçambique, actualmente designado por MEC (Ministério da Educação e Cultura).

[75] Para além disso, a execução do projecto foi atribuída ao INAG (depois do projecto figurar em PAC), cujas atribuições e competências não correspondem ao conteúdo do projecto, que se situa na área da urbanização. A tutela decidiu que o projecto passaria para a Direcção Geral de Edifícios e Monumentos Nacionais do Ministério do Ambiente, o que significa o início de todo um processo de restabelecimento de contactos institucionais.

Apesar de o Protocolo entre o Governo português e moçambicano ter sido assinado em 2000 no âmbito da conferência de doadores de Roma, o mais recente ponto da situação relativamente à implementação dos projectos (de Abril de 2006) dá conta que se avançou apenas na construção de 31 das 68 escolas primárias previstas. Actualmente prevê-se o lançamento do concurso para salas de aula em Gaza. Portugal é o único doador envolvido nesta ajuda que não concluiu as actividades planeadas. Os valores previstos em 2000 já não são suficientes para assegurar a construção do total de escolas previstas[76].

Os factores que estão na base da baixa taxa de execução são variados. Da parte moçambicana, registou-se um atraso na identificação das escolas e nos processos de concurso. Verificou-se também, em certos casos, um desconhecimento do terreno por parte das empresas contratadas, o que se reflectiu numa discrepância entre os valores orçamentados em concurso e os valores reais de execução. Numa fase posterior, verificou-se algum receio em avançar em novas fases do projecto sem que as anteriores tivessem sido efectivamente concluídas, devido às dificuldades de libertação de verbas por parte do IPAD. Nomeadamente, no início de 2006, o lançamento do concurso de construção de 14 novas escolas em Gaza esteve suspenso pelo facto de não se ter apurado o saldo resultante da aquisição do equipamento para as 20 salas de aula nas escolas em Sofala.

Da parte portuguesa, existiram constrangimentos burocráticos e processuais vários. Por um lado, a multiplicação de canais: as empresas construtoras facturavam às Direcções Provinciais, que enviavam os documentos para o MEC, o qual remetia para a Embaixada de Portugal, sendo posteriormente enviados para o IPAD. Todo este processo, juntamente com o tempo de conferir as facturas e processar os pagamentos, demorava mais de seis meses, originando a suspensão das obras por parte das empresas. Por outro lado, deficiências no sistema contabilístico acordado, nomeadamente pelo facto de a orçamentação ter sido efectuada em dólares, o que exigia a transferência – após aprovação pelo Tesouro português – para uma conta nos Estados Unidos e nova transferência para Moçambique, para posterior conversão em meticais. Isto representou atrasos consideráveis nos pagamentos e contrasta com a modalidade adoptada pelos outros doadores envolvidos nestas acções (nomeadamente a Finlândia, em que existiam contas locais que asseguravam os pagamentos das facturas em tempo útil ao Ministério da Educação moçambicano e deste aos empreiteiros das obras; ou a Dinamarca, que optou por adiantamentos e posterior prestação de contas).

- Escola Básica Agrária de Chokwé[77]

No PAC 2006 é orçamentado em 595.059 euros, com uma taxa de execução até 30 de Junho de 0%; no PAC 2005, 600.000 euros, dos quais foram executados 8%; no PAC 2004 estavam previstos 50.000 euros, dos quais nada foi gasto. Tem como financiadores o IPAD, o Ministério da Educação (ME) e o Ministério da Agricultura (MA) e como executores o MINED, ME e MA.

O processo teve início em 2001, no contexto pós-emergência, altura em que foram definidas as componentes necessárias para a sua concretização: a reabilitação física, o apetrechamento de mobiliário/equipamento e a assistência técnico-pedagógica. As dificuldades têm-se situado principalmente ao nível da contraparte moçambicana: problemas com a elaboração final do projecto (que inicialmente estava incluído no pacote da cooperação holandesa), com a aprovação final do caderno de encargos e do concurso destinado ao lançamento da obra.

A assinatura tardia do PAC em 2004 (Setembro) poderá justificar a baixa taxa de execução nesse ano, uma vez que os projectos são aprovados com o horizonte financeiro de um ano e as verbas são libertadas para execução durante um período menor. No entanto, relativamente a 2005 e 2006, esse factor não se verificou. No geral, as

[76] Saliente-se que para além da construção e apetrechamento de escolas, a cooperação portuguesa incluiu no programa uma vertente de formação de docentes (Programa PROFOR), a qual está em conclusão.
[77] Este projecto é visto como de grande prioridade pela parte moçambicana.

baixas taxas de execução da maior parte dos projectos deriva de uma multiplicidade de causas que variam consoante os casos, mas que podem ser agrupadas em alguns pontos-chave.

Os principais **factores que estão na base das dificuldades na implementação** dos PAC moçambicanos podem ser sumarizados da seguinte forma:

Inexistência de parâmetros e de termos de referência para a elaboração e aprovação dos projectos

Na maior parte dos casos os projectos são apresentados numa forma ainda superficial e geral no âmbito do PAC e é necessário que se proceda posteriormente à elaboração das fichas, o que tem originado atrasos no início da execução de alguns projectos. A mudança constante nos requisitos destas fichas e a implementação de procedimentos mais rigorosos desde 2006 têm originado atrasos no preenchimento dos formulários. Isto deriva do facto de os requisitos e documentos necessários não estarem à partida bem definidos. O mesmo projecto pode ser devolvido por várias vezes para que se acrescentem diversos elementos, variando esses elementos consoante as responsáveis pelo dossier no IPAD. Um exemplo diz respeito à Escola Superior de Hotelaria e Turismo de Inhambane, que está inscrita em PAC desde 2005, com base num protocolo assinado entre esta e a Escola de Hotelaria do Estoril, tendo só há alguns meses sido solicitado por parte do IPAD que fosse elaborado um projecto específico com custos e actividades, por forma a ser possível proceder aos desembolsos das acções já em curso.

Não existiam critérios de aprovação e não estava estabelecido nenhum prazo para a avaliação da qualidade e exequibilidade do projecto pelo IPAD e sua aprovação ou rejeição.

Por outro lado, a ausência de regras bem definidas motiva uma interpretação variada dos projectos e a tomada de decisões sem a devida justificação técnica. Um exemplo ilustrativo desta realidade é a atribuição de bolsas do ensino secundário da Escola Portuguesa de Moçambique: existia um compromisso de atribuição de 5 novas bolsas por ano, tendo início no 10º ano, por forma a que, no final dos 3 anos (10º, 11º e 12º), existissem 15 bolsas em curso. Porém, no segundo ano de implementação, o IPAD comunicou a decisão de atribuir apenas 5 bolsas (em vez de 10, correspondentes às 5 que já estavam em curso para os alunos que tinham transitado para o 11º ano, juntamente com 5 novas bolsas para alunos do 10º ano), sem que tenham sido transmitidos os factores que estiveram na base dessa decisão.

Inexistência de critérios de financiamento e desembolsos

Não existem critérios uniformes ou devidamente justificados para a utilização de diferentes modalidades de financiamento consoante os projectos. Se há casos em que a disponibilização de verbas é feita mediante a apresentação de despesas, outros existem em que há lugar a um primeiro adiantamento parcelar e, nas fases seguintes, a novos adiantamentos após apresentação de relatórios de execução financeira para cada fase, ou a pagamento posterior contra a apresentação de facturas. Não existindo um critério definido, nem justificação técnica dos mesmos, aconteceu por várias vezes ser alterada, por parte do IPAD, a modalidade dos desembolsos ou os requisitos necessários para o desbloqueamento de verbas, sem consultas ou negociação com a entidade executora. Pode referir-se como exemplo a "Construção e Apetrechamento de Escolas" no contexto da ajuda pós-emergência, em que o sistema acordado com a então APAD previa a realização de um primeiro adiantamento e a possibilidade de adiantamentos posteriores mediante a justificação de despesas da tranche anterior e a aplicação concreta da verba a adiantar[78]. O IPAD mudou o critério para pagamento contra apresentação de facturas, sem que as razões subjacentes tenham sido explicadas à contraparte moçambicana.

[78] Cláusula VI do Protocolo Técnico de regulamentação da execução das acções e mobilização de recursos financeiros do Programa de Educação do Acordo Geral, 2001

Profusão de intervenientes nos PAC e a consequente multiplicação dos circuitos de implementação, nomeadamente entre o IPAD e os ministérios sectoriais

Isto representa atrasos, quer ao nível do processo decisório, quer na concessão das verbas, para além de motivar confusões institucionais no acompanhamento dos projectos.

Existem casos em que o respectivo Ministério sectorial português assegura todos os contactos e acompanhamento dos projectos, servindo como ponte entre os gestores do projecto e o IPAD (como exemplo refira-se o Projecto Xai-Xai na área de saúde), mas existem igualmente casos em que o IPAD contacta directamente com entidades executoras, sem passar pelos respectivos ministérios. Da mesma forma, a decisão de convidar determinado Ministério a participar numa missão ou reunião do IPAD relativamente a determinado projecto ou programa depende exclusivamente da sensibilidade e do poder discricionário do responsável pelo dossier, não existindo nenhuma regra definida. Isto tem originado alguma confusão de competências e falhas de informação e de articulação entre o IPAD e os ministérios, ou casos em que existe uma desresponsabilização mútua por não estar claro qual a entidade que responde pela execução.

Para além disso, a multiplicidade de intervenientes representa por vezes uma interposição de vários níveis de "passagem obrigatória" que funcionam em certos casos como meras "caixas de correio", multiplicando os circuitos de uma forma que atrasa inevitavelmente o processo decisório.

Um exemplo paradigmático dos PAC de Moçambique é a atribuição de bolsas no ensino superior português: o circuito envolve o Ministério da Educação de Moçambique (que faz uma primeira triagem dos candidatos), a Embaixada Portuguesa (segunda triagem), que por sua vez envia os processos para o IPAD, que remete para o Ministério de Educação português (devido à necessidade de atribuição das equivalências), o qual devolve ao IPAD, que reenvia para o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior português (para selecção dos candidatos), sendo devolvido ao IPAD e deste para a Embaixada de Portugal, que efectua a comunicação da decisão ao Ministério moçambicano. Este procedimento originou que não houvesse atribuição de bolsas para o ano lectivo 2004-2005, com excepção de dois ex-alunos da Escola Portuguesa[79]. A atribuição da competência de reconhecimento das equivalências ao nível local, por parte da Escola Portuguesa de Moçambique, eliminaria desde logo a necessidade de passagem por vários destes níveis. Outro exemplo, também na área da Educação, é o Projecto Pensas@Moz[80], em que os canais envolvem o IPAD, a Universidade de Aveiro, a Escola Portuguesa de Moçambique, a Embaixada Portuguesa em Maputo, o Ministério da Educação e Cultura Moçambicano (ele próprio com dificuldades de coordenação neste caso entre a Secretaria Geral – que gere o ensino secundário – e a Direcção de Planificação de Cooperação).

Mudança constante de responsáveis e de competências institucionais.

Como já foi referido, as reorganizações internas da cooperação portuguesa – extinção da APAD e criação do IPAD, alterações na direcção do IPAD e na SENEC, reorganização interna de divisões e direcções de serviços do IPAD, rotatividade interna dos funcionários do IPAD – afectou a implementação dos PIC e PAC por diversas razões. Desde logo, por representar para os executores moçambicanos uma constante mudança de interlocutor,

[79] No ano lectivo 2004-2005, a multiplicidade de canais foi agravada pelos procedimentos burocráticos. Após o envio as candidaturas pela Embaixada Portuguesa ao IPAD (em Julho de 2004), houve uma devolução dos mesmos (em Novembro) pelo facto de não estarem devidamente reconhecidos com o carimbo do Consulado ou da Embaixada, apesar de terem sido remetidos por via de um ofício assinado pelo Embaixador. Após resolvida a questão processual, teve lugar uma segunda devolução por parte do IPAD (em Janeiro de 2005), com um ofício do departamento de revisão curricular do Ministério da Educação português, onde se reclamava a falta dos certificados de habilitações do 10º e 11º ano. Nos anos anteriores, tinham apenas sido solicitados os certificados do 12º ano, pelo que tinha tido lugar uma alteração das regras de atribuição das bolsas sem conhecimento da Embaixada ou do Ministério da Educação moçambicano.
[80] Plataforma de Ensino Assistido de Moçambique, centrado no ensino da Matemática. Pode ser consultado em www.pensas.ac.mz/

com o qual tem de se reiniciar por diversas vezes processos já em curso. Isto não é um problema exclusivo do IPAD, mas comum à administração pública portuguesa, uma vez que se verificaram atrasos na execução de projectos devido a reorganizações noutros organismos e institutos públicos – foi o caso do INAG na área da "Água e Recursos Naturais", do INE português na área da "Cooperação no sector a Estatística", ou do IFADAP (do Ministério da Agricultura) no caso do Apoio ao Gabinete de Promoção de Investimentos (GAPI) de Moçambique. O problema não se situa, naturalmente, na mudança de responsáveis ou na reestruturação institucional de per se, mas sim na desestruturação decorrente de uma falta de cultura de continuidade de acções na administração pública portuguesa.

Problemas de autonomia administrativa e financeira do IPAD

Isto origina, em certos casos, atrasos importantes na concessão das verbas e nos pagamentos correntes dos projectos, devido às dificuldades de desbloqueamento dos saldos transitados por parte do Ministério das Finanças. Com efeito, apesar de em 2006 o PO-05 permitir pela primeira vez a inclusão de programas plurianuais, a questão dos saldos não afectados no ano anterior continua a bloquear a implementação, sendo um dos principais factores das baixas taxas de execução dos PAC.

Fraca harmonização de procedimentos, quer da parte portuguesa, quer da parte moçambicana

A existência, p.ex., de choques de sistemas contabilísticos, ou de orçamentação de projectos em dólares que obrigam a trâmites processuais mais morosos na transferência de verbas, atrasam a implementação dos projectos. O caso mais paradigmático, já referido, é o do projecto relativo à construção das escolas pós-emergência, cuja orçamentação foi efectuada em dólares, o que exigia a transferência – após aprovação pelo Tesouro português – para uma conta nos Estados Unidos e nova transferência para Moçambique, para posterior conversão em meticais. Isto atrasava os pagamentos em média 8 a 9 meses, o que se revela muito difícil de gerir em actividades que envolvem a sub-contratação de empreiteiros para a execução das obras[81]. Para além disso, as taxas de câmbio originavam discrepâncias entre a verba que era solicitada pelo Ministério da Educação moçambicano, o montante que era depois processado pelo IPAD e o que chegava finalmente às autoridades moçambicanas. Isto alerta para a necessidade de definição de procedimentos e critérios contabilísticos harmonizados entre as duas partes.

Acompanhamento e avaliação deficiente dos projectos

Não existem indicadores de execução periódicos que permitam avaliar a implementação e os resultados dos projectos, pelo que acabam por não ser tomadas as acções devidas para resolução dos pontos de bloqueio. Não existe no terreno uma estrutura de cooperação que possa funcionar como ponto focal: efectuar esse acompanhamento regular, constituir um interlocutor privilegiado das contrapartes moçambicanas para a resolução de eventuais problemas, servir de ponte de contacto com os responsáveis pelos dossiers em Lisboa, etc. Os exemplos de projectos que estiveram durante muito tempo bloqueados e registaram avanços significativos assim que se investiu num maior acompanhamento são variados, como é o caso do Apoio ao Arquivo Histórico.

Limitação de competências e de capacidade decisória da embaixada portuguesa

[81] Este problema acaba por ser facilmente ultrapassável pela orçamentação em Euros.

Contrariamente a grande parte dos outros doadores, que possuem contas locais de projectos para a implementação e acompanhamento dos mesmos, ou em alternativa, a existência de uma dotação financeira que permite, mediante assinatura do Embaixador, adiantar verbas de projectos enquanto os montantes não são desbloqueados nas sedes, a cooperação portuguesa não dispõe de tal prerrogativa. O fundo de maneio para pequenos projectos, no valor de 50 mil euros, destina-se ao financiamento de pequenas acções esporádicas ou solicitações de contribuição para alguma iniciativa inesperada. Da mesma forma, não existe flexibilidade de contratação local para apoio no acompanhamento de projectos, o que permitiria não só utilizar ou subcontratar residentes locais com conhecimentos e capacidades consideráveis, mas também assegurar uma certa continuidade das acções.

Quadro 2.3A

Execução do PAC 2004 (valores IPAD)

Sector	Montante Orçamentado	Montante Executado	Taxa de Execução
Educação	3.383.952,00	1.355.323,00	40%
Saúde	300.804,00	232.591,00	77%
Agricultura e Desenvolvimento Rural	1.269.616,00	97.471,00	8%
Boa Governação	267.156,00	2.309,00	1%
Apoio Orçamental e Macro-Financeiro	1.274.000,00	1.253.657,00	98%
Desenvolvimento Socio-comunitário	297.463,00	269.300,00	91%
Mulher	275.417,00	193.364,00	70%
Cultura	100.000,00	205.078,00	205%
Programas complementares	2.026.860,00	52.004,00	3%
Intervenções requerendo Instrução e Análise	21.578,00	21.578,00	100%
TOTAL	**9.216.846,00**	**3.682.675,00**	**40%**

Quadro 2.3B

EXECUÇAO DO PAC 2005

Fonte: IPAD

Designação	Montante Orçamentado	Montante Executado	Taxa de Execução	Entidade Financiadora	Entidade Executora
Educação - Ensino Básico e Secundário					
Ajuda Pós-Emergência - Sector Educação	3.611.248,00	253.075,55	7%	IPAD	MINED
Escola Chokwé	600.000,00	47.995,23	8%	IPAD	MINED/ME/MAgric.
Novas Escolas	458.600,00	0,00	0%	IPAD	MINED
Centro de Ensino e Língua Portuguesa (Formadores,Estágios)	27.000,00	27.000,00	100%	IPAD	CELP/EPM/MINED
Programa Reactivação do Ensino de Artes e Ofícios	92.500,00 47.500,00	37.460,00 15.924,00	40% 34%	IPAD IPAD/MEd/FPA	MINED/MEd/FPA
Pensas@moz	100.000,00	76.360,00	76%	IPAD/UA	Universidade de Aveiro
Apoio ao Centro de Dia de Mavalane/Esc.Secundária	100.000,00	285.000,00	285%	IPAD	Soc. Missionária da Boa Nova
Educação - Ensino Superior					
Bolsas	1.000.000,00	494.599,91	49%	IPAD	IPAD/GRICES
Escola de Ensino Superior de Hotelaria e Turismo (Inhambane)	100.000,00		0%	IPAD	EHTEstoril
Cooperação entre a FDUL e a FDUEM	150.000,00	27.591,51	18%	IPAD	FDUL
Assistência Técnica ao MESCT	50.000,00		0%	GRICES	GRICES
Centro de Ensino à Distância de Moçambique	50.000,00		0%	IPAD	
Saúde					
Programa "Educação para a Saúde"-Província de Sofala	100.000,00		0%	IPAD	IHMT/CISCOS
Programa de apoio na área da Saúde (inclui apoio ao Hosp. Central, área do medicamento e proj Xai xai)	200.000,00 137.050,00	253.697,61 0,00	127% 0%	IPAD DGS /Hospitais/ARS	DGS/Hospitais/ ARS /Infarmed
Assessoria à Farmácia do Hosp. Central de Maputo	85.000,00		0%	IPAD	Ordem dos Farmacêuticos
Evacuações médicas	225.000,00	15.000,00	7%	SNS	SNS
Agricultura e Desenvolvimento Rural					
Programa COMPETIR	100.000,00 0,00	 0,00	0%	IPAD FPA	
Apoio ao MADER	30.000,00 10.000,00	0,00	0% 0%	IPAD MAPF	MAPF
Apoio à Cooperativa de Criadores de Gado de Gaza	150.000,00	0,00	0%	IPAD	CCGG
Apoio ao GAPI	46.000,00 129.400,00	0,00	0% 0%	IPAD IFADAP	IFADAP
Boa Governação					
Protocolo de Assistência Técnica - Finanças Públicas	40.000,00	0,00	0%	MF/DGAERI	DGAERI
Capacitação e reforço institucional na área da Justiça	332.000,00 96.000,00	48.786,26 12.401,41	15% 13%	IPAD MJ/GRIEC	GRIEC
Cooperação no domínio da Geologia e Minas	52.479,00 49.415,00	26.092,08	50% 0%	IPAD INETI	INETI
Programa de Cooperação Estatística com Moçambique	47.000,00	4.787,57	10%	IPAD	INE
Assistência Técnica aos Dep. Provinciais de Estradas e Pontes, no âmbito do Protocolo Entre o IEP e DNEP	30.000,00			IPAD	Instituto de Estradas
Reforço da Capacidade Institucional do LEM	15.000,00 0,00	7.883,28 2.269,40	53%	IPAD LNEC	LNEC
Protocolo de Comunicação Social	150.000,00		0%	IPAD/	RTP
Melhoria das Condições de Circulação e Segurança Rodoviária em Moçambique	50.000,00	0,00	0%	MAI/DGV	MAI/DGV
Apoio à capacitação técnica do INAHINA	18.283,00 27.902,00	7.753,93	42% 0%	IPAD IH	IH
Projecto de Cooperação na área das Polícias	360.000,00 363.553,00	537.683,68 229.526,00	149% 63%	IPAD MAI	MAI
Projecto "Revisão da Lei Laboral"	150.000,00	96.782,00	65%	IPAD	
Apoio Macro-Económico e Financeiro					
Apoio ao Orçamento/Grupo de Doadores (G 17)	1.300.000,00	1.300.000,00	100%	IPAD	IPAD

Desenvolvimento Socio-comunitário					
Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado	461.000,00	440.901,68	96%	IPAD	Fundação Aga Khan
Projecto Integrado Emprego e Formação Profissional em Moçambique	900.000,00	659.879,00	73,32%	MTSS	INEFP Moç
Apoio à construção, instalação e equipamento do instituto de Deficientes Visuais (Beira)	304.000,00	372.786,17	123%	MTSS/DC	Congregação das Irmãs
Projecto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário de Mumemo e Gurué	200.000,00	584.063,11	292%	MTSS/DC	Congregação das Irmãs
Apoio aos Serviços dos Ministérios	150.000,00	91.837,28	61%	MTSS/DC	MSSFC/DC
Previsões para encargos não previstos	246.000,00	122.000,00	50%	MTSS/DC	MSSFC/DC
Mulher					
Programa Pós-Emergência - Apoio à recuperação do Infantário da Matola	111.000,00 450.000,00	69.504,78 401.886,21	63% 89%	IPAD MTSS/DC	MMCAS/Congregação das Irmãs
Apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane	200.000,00	197.898,29	99%	MTSS/DC	Sociedade Missionária da Boa Nova
Cultura					
Apoio ao Arquivo Histórico Nacional	206.000,00 93.000,00	205.078,00 93.000,00	100% 100%	IPAD IPLB	AHN
Biblioteca da Manhiça	66.667,00 106.666,00	76.667,00 66.500,00	115% 62%	IPAD IPLB/CM.GAIA	IPLB
Feira do livro	20.000,00 100.000,00	16.117,35 100.000,00	81% 100%	IPAD IPLB	IPLB
Mediateca de Maputo e Beira	75.000,00	34.225,33	46%	IPAD	CGD
Escola de Artes Visuais	30.000,00		0%	IPAD	IPAD
"Ilha de Moçambique" (restauro, documentação e ass.técnica)	80.000,00		0%	IPAD	IPAD
Apoio ao Arquivo Cinematográfico	50.000,00		0%		
Programas Complementares					
Ambiente Ordenamento e Recursos Naturais					
Infraestruturas de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos do Lumbo	500.000,00		0%	IPAD	AdP
Plano de urbanização do Lumbo	100.000,00		0%	IPAD	INAG
Abastecimento de água aos pequenos sistemas do bairro de Maxaquene	210.000,00		0%	IPAD	AdP
Protocolo na área da água e Saneamento	878.000,00	155.538,58	18%	IPAD	INAG
Rios Internacionais	120.000,00		0%	IPAD	INAG
Barragem de Bué Maria	115.000,00		0%	IPAD	INAG
Cooperação Técnico-Militar					
Programa de Cooperação Técnico-Militar	108.969,00 1.137.290,00	194.569,73 709.481,51	179% 62%	IPAD MDN/DGPDN	MDN/DGPDN
Projectos Extra-PAC					
Fundo de Maneio p/ pequenos projectos de cooperação	50.000,00	50.000,00	100%	IPAD	IPAD
Recuperação da Vila Algarve	750.000,00				
Festival de Música Clássica em Maputo	4.100,00	4.100,00	100%	IPAD	
Instalação de um Telecentro em Maputo	37.169,00	37.169,00	100%	IPAD/CTT	CTT
4º Congresso Luso-Moçambicano de Engenharia, Maputo	6.500,00	6.500,00	100%	IPAD	
Seminário "O Mercado Global da Água: Recurso Estratégico para o Desenvolvimento Sustentável" - AdP	25.000,00	25.000,00	100%	IPAD	AdPI
Reabilitação da EBAC		2.774,45			
Apoio à Escola Portuguesa de Cahora Bassa		50.697,81			
Patrocinio Deslocação Moçambique de docente Português	4.260,00		0%	IPAD	
Sistema de Informação Geográfica Vale Zambeze	123.413,85	0,00		IPAD	EDINFOR/GIBB
Laboratório Análises Qualidade da Água	243.645,00			IPAD	AdP
Apoio à Elaboração do Manual de Fruticultura"	7.749,74	0,00		IPAD	UEM
Programa de Coop. Cultural -APA/Associalção Cult. Mugachi	25.996,60	22.983,61	88%	IPAD	APA/Ass.Cultural Mugachi
Programa de Assistência Técnica	18.301,00	35.428,00			
Protocolos FLAC	17.779.522,00	8.250.208,08	46%	IPAD	
TOTAL PAC	**17.779.522,00**	**8.250.208,08**	**46%**		
TOTAL PAC IPAD	**12.636.746,00**	**4.548.755,70**	**36%**		
TOTAL EXTRA_PAC	**1.386.803,19**	**202.072,94**	**15%**		

Quadro 2.3C

EXECUÇÃO DO PAC 2006

As of 30th June 2006

Fonte: IPAD

Designação	Montante Orçamentado	Montante Executado	Taxa de Execução	Entidade Financiadora	Entidade Executora
Educação - Ensino Básico e Secundário					
Construção e Apetrechamento de Escolas	3.310.476,00		0%	IPAD	MINED
Escola Básica Agrária do Chokwé	595.059,00		0%	IPAD/ME/MA	MINED/ME/MAgric.
Centro de Ensino e Lingua Portuguesa (Formadores / Estágios)	29.800,00		0,00	IPAD/CELP	CELP/EPM/MINED
Apoio ao Ensino Técnico-Profissional	62.400,00		0%	IPAD/ ME /FPA	MINED/MEd/FPA
Pensas@moz -2ª fase	368.358,00		0%	IPAD/U.Aveiro/MEC	U.Aveiro/MEC/EPM
CLP- Apoio Formação de Professores - ICA	167.000,00	51.309,66	31%	ICA	CLP/IC MAPUTO
Apoio ao Centro de Dia de Mavalane /Apetrechamento Esc.Secundária	73.000,00		0%	IPAD	Soc. Missionária Boa Nova
Educação - Ensino Superior					
Bolsas	1.137.370,00	31.020,46	3%	IPAD/IC	IPAD/ GRICES
Fundo de Bolsas Internas	25.000,00		0%	IPAD	IPAD/MEC
Cooperação entre a FDUL e a FDUEM	697.393,00		0%	IPAD/FDUL/FLAD	FDUL
Projecto Rede de Docência/ICA	242.087,00		0%	ICA	ICA
CLP-Maputo Beira e Nampula-ICA	36.000,00	14.875,00	41%	ICA	ICA
Apoio Institucional ás Universidades EM e U.P.	36.000,00	24.000,00	67%	ICA	ICA/UEM
Cultura					
Apoio ao Arquivo Histórico	200.000,00		0%	IPAD/IPLB	AHN
Biblioteca da Manhiça	233.611,00		0%	IPAD/IPLB/VNGAIA	IPLB
Projecto de Revitalização Rede Bibliotecas Públicas	30.000,00		0%	IPLB	IPLB
Feira do livro- Quelimane	65.000,00	47.964,00	74%	IPAD/IPLB/IC	IPLB
Mediateca de Maputo e Beira	70.900,00		0%	IPAD	CGD
Centros Culturais Portugueses de Maputo e Beira	277.321,00	62.067,37	22%	ICA	CCP/IC DE MAPUTO
Boa Governação					
Protocolo de Assistência Técnica - Finanças Públicas	40.000,00		0%	MF/DGAERI	DGAERI
Apoio ao Orçamento/Grupo de Doadores (G 17)	1.300.000,00	1.188.777,94	91%	IPAD	IPAD
Capacitação e reforço institucional na área da Justiça	100.000,00	31.807,59	32%	IPAD/GRIEC/MJ	GRIEC
Cooperação no domínio da Geologia e Minas	138.931,00		0%	IPAD/INETI	INETI
Cooperação na área da Estatística	40.000,00		0%	IPAD	INE
Rios Internacionais	50.000,00	22.558,22	45%	IPAD	INAG
Assistência Técnica aos Departamentos Provinciais de Estradas e Pontes, no âmbito do Protocolo Entre o IEP e DNEP	14.000,00		0%	IPAD/MOPTC	IEP/DNEP
Reforço da Capacidade Institucional do LEM	52.535,00		0%	IPAD/LNEC	LNEC
Programa de apoio na área da Saúde (inclui apoio ao Hosp. Central, área do medicamento e proj Xai xai)	280.000,00		0%	IPAD/DGS/Hospitais/ Infarmed	DGS/Hospitais/ARS/Infarmed
Assessoria à Farmácia do Hosp. Central de Maputo	85.000,00		0%	IPAD	Ordem dos Farmacêuticos
Evacuações médicas	225.000,00		0%	SNS	SNS
Apoio à capacitação técnica do INAHINA	20.793,00		0%	IPAD/IH	IH
Projecto de Cooperação na área das Policias	970.000,00	175.628,31	18%	IPAD/MAI	MAI
Curso de Investigação Criminal	107.200,00		0%	IPAD	MAI
Programa de Cooperação Técnico-Militar	1.214.000,00	295.864,82	24%	MDN/DGPDN	MDN/DGPDN
Cluster - Ilha de Moçambique					
Recuperação do património - restauro, apoio a documentação e assistência técnica	50.000,00		0%	IPAD	MEC
Infraestruturas de abastecimento de água, saneamento e resíduos sólidos do Lumbo	300.000,00	100.000,00	33%	IPAD	AdP
Plano de urbanização do Lumbo	100.000,00		0%	IPAD	INAG
Identificação e Apoio a Projectos	200.000,00		0%	IPAD	
Água e Recursos Naturais					
Abastecimento de água aos pequenos sistemas do bairro de Maxaquene	126.000,00	42.000,00	33%	IPAD	AdP
Protocolo na área da água e Saneamento	800.000,00		0%	IPAD	INAG
Laboratório de Análises da Qualidade da Água	243.645,00		0%	IPAD	ADP E ADM
Estudo para Barragem do Lúrio	20.000,00		0%	IPAD	INAG
Barragem de Bué Maria	115.000,00		0%	IPAD	INAG

Designação	Montante Orçamentado	Montante Executado	Taxa de Execução	Entidade Financiadora	Entidade Executora
Desenvolvimento Socio-comunitário					
Programa de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado	587.692,00		0%	IPAD	Fundação Aga Khan
Projecto Integrado Emprego e Formação Profissional em Moçambique	1.099.290,00	37.646,00	3%	IEFP	INEFP Moç
Apoio à construção, instalação e equipamento do instituto de Deficientes Visuais (Beira)	260.000,00	100.000,00	38%	MTSS	Congregação das Irmãs
Projecto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário de Mumemo e Gurué	267.000,00	159.608,56	60%	MTSS	Congregação das Irmãs
Apoio à Capacitação dos Ministério do Trabalho e Ministério da Mulher e Acção Social	300.000,00	38.771,45	13%	MTSS	MSSFC/DC
Programa Pós-Emergência - Apoio à recuperação do Infantário da Matola	210.000,00	9.430,92	4%	MTSS	MMCAS/Congregação das Irmãs
Apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane	314.000,00	225.582,92	72%	MTSS	Sociedade Missionária da Boa Nova
Apoio à casa do Gaiato em Moçambique	84.000,00		0%	MTSS	MSSFC/DC
Previsões para encargos não previstos	115.000,00		0%	MTSS	
Desenvolvimento Rural					
Apoio ao MINAG- DPA de Gaza- áreas da floresta, pecuária e estação agrária do Chokwé.	60.000,00		0%	IPAD/MAPF	MAPF
Apoio à Cooperativa de Criadores de Gado de Gaza	140.000,00		0%	IPAD	CCGG
Apoio ao GAPI	98.535,00		0%	IPAD/IFADAP/GAPI	IFADAP
Outros Programas					
Programa de Apoio à Sociedade Civil / Projectos ONGD	1.187.425,00	952.379,71	80%	IPAD	ONGD
Fundo de Maneio p/ pequenos projectos de cooperação	50.000,00	50.000,00	100%	IPAD	EMBAIXADA MAPUTO
Protocolo de Comunicação Social	60.000,00		0%	RTP	RTP/TVM
Contratação chefia PNUD	100.000,00		0%	IPAD	
Disponibilidades Financeiras Projectos/Acções Complementares	50.000,00	50.000,00	100%	IPAD	
TOTAL	**19.231.821,00**	**3.711.292,93**	**19%**		

2.4. Sustentabilidade

O critério da Sustentabilidade visa saber em que medida os objectivos da Ajuda podem continuar a ser atingidos para além do fim dessa Ajuda, isto é, em que medida os grupos alvo podem e querem tomar a seu próprio cargo o prosseguimento da realização dos objectivos dessa Ajuda. As questões englobadas pela avaliação nesta área foram:

- Em que medida as actividades da ajuda portuguesa a Moçambique são sustentáveis e promovem essa sustentabilidade?
- Foi assegurada a viabilidade financeira e económica das intervenções?
- Foi aplicada uma metodologia participativa e garantida a apropriação local?
- Houve desenvolvimento das capacidades institucionais locais?
- Foram apoiadas as políticas governamentais e o quadro nacional de desenvolvimento?
- Houve metas específicas para as intervenções e foram estabelecidos indicadores para serem medidos durante a implementação?

As actuais tendências da cooperação internacional e o último exame do CAD à cooperação portuguesa afirmam a importância de transferir a gestão dos projectos para as entidades locais, por forma a existir uma apropriação dos seus efeitos e sustentabilidade dos resultados.

Na cooperação portuguesa, a inexistência de metas de implementação e indicadores de impacto na maior parte dos projectos e nos próprios programas anuais de cooperação torna muito difícil avaliar dos efeitos dos mesmos e, consequentemente, da sustentabilidade dos resultados que possam ter sido obtidos.

Nos projectos analisados que possuem metas quantitativas e alguns indicadores de resultados, verificamos que os projectos que envolvem uma componente educacional ou de formação local tendem a ter uma maior sustentabilidade dos resultados.

Nomeadamente, várias das pessoas formadas pelo Programa de Cooperação na área das Polícias ocupam actualmente cargos de responsabilidade (2 comandantes provinciais em Inhambane e Manica, comandantes e sub-comandantes de esquadras, etc.). Também os efectivos formados no âmbito da Cooperação Técnico-Militar tendem a assegurar uma continuidade posterior através da aplicação dos conhecimentos adquiridos. No caso do Projecto Xai-Xai na área da Saúde, que envolve acções de formação contínua e infraestruturas, as acções materializam-se numa capacitação da direcção provincial de Gaza. Com efeito, o verdadeiro gestor do projecto é a província. No entanto, não obstante os resultados positivos, a equipa técnica do projecto considera que não está assegurada uma sustentabilidade que permita afirmar a continuidade e manutenção das instalações após o término do projecto.

No caso da formação e educação fornecida em Portugal, os resultados em termos de sustentabilidade revelam-se menos positivos. No caso das bolsas, existem grandes dificuldades de assegurar o retorno dos bolseiros formados a Moçambique. O Governo moçambicano tende actualmente a privilegiar o aumento gradual das bolsas internas, por forma a colmatar esta dificuldade e reduzir igualmente os custos.

Importa analisar a sustentabilidade das acções desenvolvidas no âmbito de duas áreas prioritárias da presente avaliação: a capacitação institucional e o desenvolvimento sócio-comunitário.

- Capacitação Institucional e Assistência Técnica

É reconhecido que as acções de capacitação institucional e, especificamente, de assistência técnica, têm de ser formuladas na perspectiva da necessidade real dos beneficiários e que se vá traduzir num reforço das suas capacidades, por forma a terem uma verdadeira sustentabilidade.

Em Moçambique, é reconhecido que o actual enfoque na ajuda programática não poderá ter níveis de execução elevados nem reflexos evidentes na redução da pobreza, se não existir um processo paralelo de reforço das capacidades centrais (ministérios) e locais (províncias e distritos) de planeamento e execução. Isto implica apoio não só ao nível da gestão dos recursos financeiros, mas dos conhecimentos técnicos.

A capacitação institucional e assistência técnica representam 25% de toda a ajuda externa concedida a Moçambique pelos doadores, sendo actualmente a área menos coordenada e harmonizada da ajuda ao desenvolvimento[82]. No caso da cooperação portuguesa, a cooperação técnica representa uma fatia considerável da APD para todos os países (31% do total, em média, entre 2000 e 2004)[83]. Nos PAC de Moçambique, a capacitação institucional, sendo uma questão transversal à maioria dos projectos, é especificamente referida como objectivo das acções incluídas na rubrica "Boa Governação".

Destaca-se o facto de vários projectos de assistência técnica ou capacitação institucional, que constam nos PAC sem fazerem parte de projectos de desenvolvimento mais alargados (onde a capacitação institucional é um resultado indirecto do próprio projecto), estarem a obter resultados pouco satisfatórios. Um dos exemplos diz respeito à verba do Protocolo de Assistência Técnica na área das Finanças Públicas, que não foi utilizada ao longo dos três PAC, apesar de as finanças moçambicanas terem carências técnicas na área da elaboração e gestão orçamental (como concluem as avaliações conjuntas do apoio ao orçamento). Existe um conjunto de actividades no âmbito da ajuda orçamental, com a participação de diversos doadores, que estão presentes a longo-prazo e que actuam no apoio à reforma das finanças públicas, tornando desnecessária uma participação isolada e de curto-prazo da cooperação portuguesa nessa área. O último ponto da situação do PAC 2006, elaborado pelo IPAD, refere a este propósito que "o projecto não avançou porque não houve reacção favorável da parte moçambicana relativamente à necessidade de assistência técnica nesta matéria". No entanto, e apesar de o projecto já estar inscrito deste o PAC 2004, não foi feita nenhuma avaliação da pertinência do mesmo ou das causas da sua falta de execução, que permitisse uma reorientação dos fundos para outras acções consideradas mais necessárias pelas partes.

Com efeito, existem em Moçambique e em certas áreas, programas de assistência técnica de longa duração e com montantes elevados de financiamento, que são implementados pelas agências multilaterais (nomeadamente Banco Mundial ou PNUD), afectando a capacidade de execução ou penetração de pequenos projectos bilaterais. Estes quadros mais amplos representam uma oportunidade onde a ajuda bilateral portuguesa se poderia eventualmente inserir, sem perder identidade – como no caso da inclusão de parte do apoio à polícia moçambicana no Programa do PNUD (ver Capítulo 2.5.2)

[82] Government of Mozambique/Donor Partner Retreat on New Donor Country Strategies and Aid Effectiveness, Pequenos Libombos, 12-13 Junho 2006, Draft Report.
[83] OECD/DAC Peer Review: Portugal, 2005

Noutros casos, os projectos de capacitação institucional têm dificuldades de implementação pela existência falhas de comunicação entre financiadores, promotores e executores, ou ainda por falta de interesse e/ou capacidade de resposta da contraparte. É o caso da assistência técnica aos departamentos provinciais de estradas e pontes (inscrito no PAC 2005 com uma verba de 30.000 euros e no PAC de 2006 com 14.000 euros), em que problemas de coordenação entre as Estradas de Portugal (EP) e a Administração Nacional de Estradas (ANE) de Moçambique e dificuldades financeiras por parte desta última instituição resultaram na não-execução de qualquer acção de formação. É também o caso do apoio ao Gabinete de Promoção de Investimentos (GAPI), em que apesar do apoio do IPAD ao projecto ter sido aprovado em Janeiro de 2005, as alterações institucionais no IFADAP e no Ministério da Agricultura determinaram falhas de coordenação e um atraso na resposta do IFADAP, pelo que assinatura do Protocolo que regula o financiamento do projecto só foi concluída em Dezembro de 2005.

Em vários projectos, as verbas disponíveis são essencialmente utilizadas para o fornecimento de equipamento (nomeadamente fotocopiadoras, computadores e outro equipamento de escritório ou viaturas), sem que exista uma verdadeira capacitação dos recursos humanos. Noutros casos, as acções de assistência técnica da cooperação portuguesa assenta numa perspectiva de curto-prazo, sendo realizadas numa óptica de prestação de serviços, em que não há transferência real de competências. O técnico português desloca-se ao terreno por um curto período de tempo, realiza o seu trabalho e nada é potenciado ao nível da formação ou do aumento da capacidade dos técnicos nacionais. Isto multiplica o número de missões externas, sem reflexos evidentes em termos de sustentabilidade.

Actualmente o executivo moçambicano encontra-se empenhado em contrariar a existência de uma multiplicidade de projectos de assistência técnica não-coordenados entre si e muitas vezes impostos ou sugeridos pelos doadores, o que não contribui para a coerência da actuação governamental nem necessariamente para uma promoção das suas prioridades. O Governo equaciona a criação de um Fundo Comum para a Assistência Técnica, para o qual todos os PAP contribuiriam e que permitiria uma visão mais de longo-prazo nesta área, evitando as duplicações entre doadores e correspondendo de forma mais adequada às reais necessidades do executivo moçambicano. Contudo, mesmo sem a existência de tal fundo, a tendência é para que as acções de assistência técnica sejam integradas em programas mais amplos e de longo-prazo. Por exemplo, em 2004, a Bélgica juntou-se à Dinamarca, à CE, Noruega, Suécia e Reino Unido no apoio ao SISTAFE. A Dinamarca, Itália, Noruega, Suécia e Portugal prestam apoio à criação de capacidades na área da estatística, como salientado no relatório de avaliação dos PAP em 2004, embora sem qualquer interligação entre as diversas cooperações. No âmbito de programas multilaterais ou sectoriais, Portugal poderia estar a contribuir com recursos humanos.

- Desenvolvimento Sócio-Comunitário

Os projectos de desenvolvimento sócio-comunitário do MTSS[84] constituem projectos integrados de redução da pobreza e de combate à exclusão social, que actuam sobre diversas dimensões do desenvolvimento humano e da pobreza. Na elaboração dos projectos, o MTSS segue os seguintes princípios e linhas de orientação:

- acolher as necessidades e aspirações das populações alvo: através do diálogo e discussão permanentes, conseguir um consenso entre as prioridades dos países parceiros e os princípios e disponibilidades, físicas e financeiras;
- privilegiar a concentração geográfica no sentido de, em cada país parceiro, não existir uma dispersão de Projectos: sendo os recursos limitados, considera-se preferível centrar a ajuda em Projectos

[84] Apoio à recuperação e funcionamento do Infantário da Matola; Apoio à construção, instalação e funcionamento do Insituto de Deficientes Visuais - Cidade da Beira; Projecto Integrado de Desenvolvimento Sociocomunitário em Mumemo e no Gurué; Centro de Dia Mães de Mavalane.

devidamente estruturados, ainda que em número reduzido, em vez de "espalhar" múltiplos pequenos Projectos, sem resultados significativos;

- utilizar recursos locais (humanos e materiais): sempre que existam, é-lhes dada preferência, em detrimento de recursos importados, privilegiando, deste modo, a ajuda não ligada;
- apostar na sustentabilidade: apoiar a criação de condições para que os Projectos se tornem progressivamente sustentáveis e envolventes, num processo de apropriação pelos seus beneficiários;
- apostar na flexibilidade, quer na implementação quer no desenvolvimento dos Projectos.

A filosofia da cooperação assenta na perspectiva de que os projectos devem ser implementados por entidades locais, com vista a diminuir a dependência face ao doador, apostando na sua real participação (são elas que definem necessidades, que gerem o projectos, que apresentam resultados). Estes projectos têm sido implementados e geridos por organizações da sociedade civil moçambicana, de cariz religioso, que têm um conhecimento privilegiado e uma grande proximidade com as populações, sendo os únicos casos em que organizações da sociedade civil moçambicana são referidos nos PAC como entidades executoras de projectos da cooperação portuguesa. A implementação por parte de congregações religiosas é uma garantia de continuidade dos projectos, uma vez que estas organizações estão em permanência no terreno, sem objectivos lucrativos.

Relativamente a estes projectos foi possível verificar já alguns efeitos e impactos positivos ao nível da comunidade, nomeadamente por abrangerem vários grupos desfavorecidos e acções continuadas no tempo (ao nível da educação, da formação em artes e ofícios).

A sustentabilidade das acções é ainda assegurada pelo facto de ser promovida e assegurada uma forte ligação à comunidade: p.ex, no Centro de Dia Mães de Mavalane existe uma componente de serviços comunitários que liga as pessoas à escola existente, o que promove o sentido de apropriação. Em termos financeiros, verificam-se algumas evoluções positivas, como o facto de o Governo moçambicano comparticipar diversas despesas - no Centro de dia Mães de Mavalane, o governo assegura os custos administrativos da escola e os professores (uma vez que a escola está integrada no sistema de ensino moçambicano); no Infantário da Matola as despesas de luz, água e recursos humanos. A promoção da capacidade de gerar algumas receitas internas no desenvolvimento dos próprios projectos pode ser igualmente um elemento importante para garantir a sua continuação e sustentabilidade. Como exemplo, refiram-se diversos cursos e actividades de artes e ofícios, em Mavalane, Matola, Mumemo e Gurué. No entanto, as condições para assegurar uma sustentabilidade plena em termos financeiros estão ainda longe de ser asseguradas, pelo que se prevê que o apoio a estes projectos continue a ser necessário no médio-prazo.

Um aspecto menos positivo destes projectos diz respeito ao facto de, não obstante serem definidos em conjunto com as autoridades moçambicanas e até sugeridos por estas, revestirem-se ainda de uma natureza "de enclave", não estando devidamente integrados no espaço envolvente que constitui o município e o distrito. Desde 2005, começa a existir um forte enfoque no planeamento distrital, quer por parte do novo Governo, quer por parte da comunidade de doadores (e particularmente dos PAP). A este propósito, o Governo anunciou que vai afectar fundos, pela primeira vez, directamente aos distritos (7 milhões de meticais a cada distrito), sendo previsivelmente uma tendência crescente no orçamento anual e que está integrada no Cenário Fiscal de Médio-Prazo (CFMP). Em paralelo, existe uma pressão para a inserção de todos os projectos bilaterais de cooperação no orçamento de Estado e nos planos de desenvolvimento distrital. No entanto, não está definido qual o modelo de descentralização e de reorganização da máquina do Estado que vai ser privilegiado. Se do lado governamental é necessário assegurar que as reformas sejam feitas sem prejuízo dos projectos locais de cooperação que apresentam bons resultados, do lado das diversas entidades executoras da cooperação, há que fazer um esforço de enquadramento e inclusão desses projectos nas prioridades de desenvolvimento distrital.

No caso do MTSS, importa ainda salientar que, em paralelo aos projectos referidos, existe um pacote de apoio aos serviços dos ministérios (Ministério do Trabalho e Ministério da Mulher e Acção Social), que envolve cerca de 150.000 euros inscritos no PAC 2006. Ao fornecimento de equipamento foi acrescentada a atribuição de 4 bolsas internas, nas universidades moçambicanas, para funcionários dos ministérios. Isto permite reforçar as capacidades dos Ministérios que constituem a contraparte do MTSS na execução dos projectos de desenvolvimento sócio-comunitário.

2.5. Análise dos "3 C"

2.5.1. Coerência e alinhamento[85] com as prioridades e políticas moçambicanas

- Quadro Temporal

No seguimento do que foi acordado na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, a estratégia de cooperação de Moçambique, que está actualmente a ser elaborada pelo governo, estabelece que deverá existir um alinhamento dos doadores com as prioridades, os sistemas e procedimentos do país beneficiário. Uma das recomendações do documento será exactamente de que os doadores devem harmonizar os seus tempos de programação por forma a que a periodicidade coincida com o planeamento moçambicano.

Neste momento o programa de cooperação português não alinha, em termos de *timming*, com o ciclo de programação moçambicano, o qual assenta no documento-base de redução da pobreza, cuja vigência é de cinco anos. Um grupo de doadores, no qual Portugal está inserido, estão a envidar esforços no sentido de conseguirem harmonizar os seus tempos de programação por forma a que, a partir de 2010, estes correspondam ao planeamento moçambicano. O grupo foi estendido no início de Julho aos 18 membros da PAP, tendo igualmente sido convidados para as reuniões o Japão, os EUA e o PNUD. Num encontro recente para discussão sobre as novas estratégias dos doadores e a eficácia da ajuda em Moçambique, concluiu-se que cerca de metade dos doadores estão já a actualizar as suas estratégias por forma a seguir o quadro temporal do PARPA II.[86]

- Instrumentos e sectores

Em termos de instrumentos de cooperação, alguns Ministérios moçambicanos, não descurando a importância da existência de projectos estruturantes ao nível bilateral, manifestaram uma preferência pela participação dos doadores em fundos comuns, particularmente em áreas como a educação e a saúde. Os argumentos são vários: quer pelo facto de isso permitir uma maior autonomia e apropriação – uma vez que são as autoridades moçambicanas que definem e implementam os programas sectoriais de acção -, quer por evitar a dispersão e duplicações entre doadores e permitir uma maior visão de conjunto de aplicação do programa nacional, quer ainda por representar uma maior facilidade de gestão para a parte moçambicana (que dialoga em conjunto com os doadores, concentrando as exigências de reporting e de monitorização dos resultados num só fórum). Como exemplo, refira-se que a construção de uma escola enquanto acto isolado por parte de um doador não é considerada uma mais-valia, a não ser que esteja englobada no plano sectorial e na planificação de desenvolvimento distrital onde está inserida. Da mesma forma, os projectos de desenvolvimento sócio-comunitário existentes ao nível micro – cujos resultados positivos são visíveis no âmbito das comunidades locais – necessitam

[85] O ALINHAMENTO diz respeito à articulação da ajuda dos doadores com as estratégias e prioridades de desenvolvimento do país parceiro. Pressupõe que no fornecimento da ajuda, os doadores utilizarão, de forma progressiva, os sistemas desses países, promovendo, inclusive, a capacitação dos mesmos, sempre que necessário, em detrimento do recurso a sistemas paralelos dos doadores. Definição reproduzida do website do IPAD.
[86] Government of Mozambique/Donor Partner Retreat on New Donor Country Strategies and Aid Effectiveness, Pequenos Libombos, 12-13 Junho 2006, Draft Report.

de um enquadramento distrital, que corresponda à actual tendência em curso em Moçambique de considerar o distrito como base do desenvolvimento e de iniciar gradualmente um processo de descentralização orçamental.

Relativamente aos projectos inscritos em PAC, mais uma vez a avaliação da sua correspondência às prioridades do país e do seu processo de concepção é muito variável.

Se existem projectos cujas acções estão devidamente enquadradas e que correspondem claramente à políticas moçambicanas no sector (como acontece, p.ex. nas acções de cooperação policial que são formuladas de acordo com o Plano Estratégico da Polícia da República de Moçambique 2003-2012), outros são inseridos em PAC pelo doador sem justificação técnica adequada, sem qualquer enquadramento ao nível das políticas moçambicanas, por vezes no resultado de contactos informais paralelos ou conhecimentos pessoais. Os exemplos são variados: Biblioteca da Manhiça (que nasce da cooperação municipal e de um contacto directo entre uma organização não-governamental moçambicana – a Fundação Maragra -, a Câmara de Vila Nova de Gaia e o IPAD); o Pavilhão Gimno-Desportivo da Escola Portuguesa de Moçambique (cuja prioridade no âmbito das políticas moçambicanas da área da educação é questionável); o Projecto Pensas@Moz no âmbito do ensino da Matemática (que foi inserido em PAC sem consulta prévia ou correspondência ao programa do Ministério da Educação e Cultura moçambicano); o projecto de Desenvolvimento Rural da Costa Litoral de Cabo Delgado (que anteriormente pertencia à linha de co-financiamento das ONG e é inserido pela parte portuguesa no PAC); ou ainda de alguns projectos extra-PAC.

A existência de projectos que se arrastam há vários anos sem uma execução significativa tem originado uma progressiva desadequação dos mesmos às necessidades moçambicanas, como acontece em alguns projectos que decorrem das necessidades pós-emergência em resultado das cheias de 2000. É o caso das escolas pós-emergência, sendo Portugal o único doador que não cumpriu o programa bilateral assinado para construção destas infraestruturas.

Em casos deste tipo, foi sugerido por várias entidades a realocação dos montantes não executados aos fundos sectoriais ou ao orçamento de Estado, por forma a se poder avançar para novos projectos mais consentâneos com as actuais necessidades e prioridades moçambicanas.

A percepção das mais-valias de Portugal continua a ser essencialmente na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas, desde que enquadradas nas necessidades e prioridades moçambicanas. Numa altura em que se enfatiza a necessidade de reforçar as capacidades moçambicanas para melhor implementarem a ajuda orçamental nos vários sectores, esta área de actuação assume especial importância. No entanto, Portugal falha nas formas de potenciar e enquadrar melhor essa assistência técnica, nomeadamente por uma fraca participação no seio dos grupos de trabalho de implementação do PARPA, em especial nos que respeitam à execução orçamental e à Boa Governação (Municípios, Administração local; Justiça; reforma do sector público).

Outros sectores menos valorizados ou que tenderão a ser negligenciados na execução do Orçamento de Estado constituem igualmente, segundo a perspectiva dos actores moçambicanos, mais-valias para a cooperação portuguesa - como é caso da estatística, geologia e minas, e outras áreas técnicas específicas que requerem assistência adequada -, assim como áreas onde a cooperação portuguesa tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p.ex na área capacitação das instituições da administração pública, defesa e segurança).

2.5.2. Coordenação e harmonização[87] com a actuação de outros doadores presentes em Moçambique

Como já foi referido, Moçambique é considerado um exemplo de implementação de esquemas de coordenação entre doadores, envolvendo a partilha de informação sobre os vários programas de cooperação, a possibilidade de estudos analíticos conjuntos, a meta de aumentar as missões conjuntas e a delegação da representação entre doadores, a possibilidade de programação conjunta – actualmente em discussão entre vários parceiros – ou a existência de uma multiplicidade de grupos de trabalho sectoriais, que actuam em paralelo com o grupo de parceiros que concede ajuda orçamental (G-18).

- Apoio Orçamental e Sectorial

Portugal permanece, em grande medida, desenquadrado do quadro geral da cooperação internacional em Moçambique, não conseguindo assegurar um peso e influência visíveis nos diversos fóruns de coordenação.

Grande parte dos doadores passou de uma abordagem centrada em projectos para um maior enfoque na ajuda orçamental e no apoio sectorial a fundos comuns, apostando na monitorização conjunta dos resultados e em tentativas de harmonização de procedimentos. Os doadores que, como Portugal, se juntaram posteriormente ao grupo de doadores que contribui para o OE moçambicano 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 fossem cépticos ou defensores do apoio ao OE, a Parceria do Apoio Programático foi um fórum inclusivo, cuja influência política é considerável, e que lhes permitiu expressar opiniões. No entanto, isto exige recursos financeiros e humanos adequados.

A ajuda portuguesa ao OE moçambicano remonta ao início de 2004, altura em que foi assumido um compromisso no quadro do "Acordo para a Adesão de Portugal no Programa Conjunto de Doadores para o Apoio Macro-financeiro". Portugal tornou-se no 14º parceiro, através de uma contribuição para o Orçamento de Estado na ordem dos 1.500.000 dólares por ano, geridos pelo IPAD. Portugal tem uma posição marginal na ajuda programática, sendo o contribuinte mais pequeno em termos de montante no G-18 e não tendo qualquer contribuição sectorial. A este propósito, existe um debate sobre a utilidade de ter doadores na parceria que não subscrevem totalmente o seu apoio a esta modalidade e participam com uma pequena contribuição por forma a "comprar um lugar na mesa". O relatório de avaliação dos PAP de 2004 salienta mesmo que estes doadores (referindo explicitamente o caso de Portugal) deveriam reconhecer explicitamente que não podem esperar exercer a mesma influência nas decisões do então G-16 do que doadores com um compromisso e empenhamento mais fortes. O relatório recomenda também que estes doadores não actuem de forma a bloquear ou abrandar o progresso do grupo[88].

[87] A HARMONIZAÇÃO refere-se aos esforços dos doadores na uniformização e simplificação de procedimentos na concessão da ajuda. Nesse sentido, os doadores devem: harmonizar as suas políticas, procedimentos e práticas; intensificar a cooperação delegada; dar maior flexibilidade e poder de decisão às representações no terreno; e desenvolver incentivos, no seio das próprias instituições de Cooperação, fomentando um reconhecimento geral dos benefícios decorrentes da harmonização. Na prática, implica uma mudança gradual dos procedimentos, um aumento das abordagens baseadas no programa do país parceiro e novas modalidades de ajuda como apoio directo ao orçamento. Inclui a coordenação no seio do doador, entre doadores e com os países parceiros. Definição reproduzida do website do IPAD.
[88] Perfect Partners? Pag.45.

Com efeito, o exame do CAD refere que a participação de Portugal neste tipo de ajuda é constrangida pelo seu processo de programação e planeamento orçamental e pela presença exígua de uma gestão da ajuda ao nível do terreno. No entanto, o novo documento estratégico da cooperação portuguesa refere a sua importância, dependendo das circunstâncias de cada país, em produzir benefícios a longo-prazo em termos de desenvolvimento sustentável e da capacitação institucional, através do envolvimento das estruturas locais de gestão de recursos.

A ausência de uma estrutura de cooperação no terreno impede uma participação mais activa e especializada nos diversos grupos de trabalho que monitorizam a aplicação da ajuda orçamental e do Plano de acção para a redução da pobreza em Moçambique. Enquanto vários doadores contratam assistência técnica que possibilita assegurar uma participação forte nos grupos de trabalho de coordenação sectorial (p.ex. no âmbito das várias vertentes da educação) e influenciar de forma efectiva a formulação de políticas, a cooperação portuguesa não possui qualquer representante de cooperação no terreno. Não obstante o esforço louvável que é realizado pelos diplomatas que asseguram de forma transitória essas funções, não é suficiente para acompanhar o nível técnico dos debates e participar em todos os grupos de trabalho que interessariam a Portugal. Isto afecta a credibilidade perante os outros doadores e não permite desenvolver as potencialidades que Portugal poderia ter em virtude da língua e dos laços histórico-culturais.

Os novos critérios de avaliação do desempenho dos doadores em Moçambique, assentes em indicadores que valorizam as percentagens de ajuda que são afectados via orçamento de Estado e as acções de coordenação (como a realização de estudos e missões de avaliação conjuntas ou a representação de uns doadores por outros), irão previsivelmente representar grandes dificuldades para a abordagem portuguesa. O relatório de avaliação do desempenho dos PAP em 2004 salienta que de um total de 143 missões realizadas nesse ano, 54 (ou seja, 37%) foram declaradas como sendo missões conjuntas com outros doadores. O Canadá, a Irlanda, a Itália e Portugal são os doadores que não reportaram em 2004 quaisquer missões realizadas em conjunto. Por outro lado, a cooperação portuguesa não regista qualquer caso de cooperação delegada, algo que é prática corrente entre os doadores nórdicos.

Como aspectos positivos destaca-se o facto de os compromissos e os desembolsos portugueses terem sido efectuados segundo a calendarização prevista, respeitando os critérios de previsibilidade. Assim, a taxa de execução situa-se nos 100%, uma vez que consiste numa contribuição entregue ao Governo moçambicano, que tem o ónus da sua execução.

- Abordagens Bi-Multi

A oportunidade de utilização de novas metodologias e abordagens bi-multi, em que as vantagens comparativas portuguesas – nomeadamente ao nível da formação e da assistência técnica - podem ser potenciadas pela inclusão em esquemas mais alargados de cooperação, não é plenamente aproveitado pela cooperação portuguesa. A articulação estreita da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores permitiria colmatar algumas insuficiências de carácter financeiro e conferir visibilidade ao know-how português em diversas áreas, sem deixarem de ser contabilizadas ao nível da APD portuguesa como acções de cooperação bilateral.

Existem vários exemplos concretos de projectos que funcionam de forma satisfatória, mas cuja visibilidade junto da comunidade doadora e das autoridades moçambicanas é prejudicada pelo facto de não figurarem em programas multilaterais.

Actualmente, as acções de formação realizadas no âmbito do programa de cooperação na área das polícias estão já inseridas – em conteúdo – no Programa de Apoio à Polícia coordenado pelo PNUD e gerido pelo *United Nation*

Office for Projects Services (UNOPS). Tendo o Programa tido início em 1997, Portugal integrou a Fase II (2000-2003). É financiado pela Espanha, pela Holanda e pelo Governo e implementado com assistência técnica da *Guardia Civil*. A Fase III do programa teve início no final de 2004, tendo a contribuição portuguesa sido consubstanciada nas acções previstas no Projecto Técnico-Policial de 2005, financiado no âmbito do PAC e que envolveu diversos programas de formação em especialidades policiais e apoio à formação de guardas.

Em termos formais, o maior contribuinte é a Holanda – com cerca de meio milhão de dólares -, mas a inclusão dos montantes financeiros das acções de formação levaria Portugal a situar-se como o maior financiador do Programa (com a exigência de um custo acrescido de 5% de verbas para *overheads* do PNUD). É uma área onde existe uma potencial complementaridade entre os doadores pelo facto de haver uma especialização natural (a Holanda participa na parte técnica, a China no fornecimento de material, Portugal tem mais-valias na formação), mas que não é ainda totalmente aproveitada pela cooperação portuguesa.

Da mesma forma, a inclusão das diversas acções de formação levadas a cabo pela cooperação na área da Justiça (cursos de magistrados, oficiais de justiça, etc.) no Programa de Apoio ao Sector da Justiça é um exemplo de possível maximização das mais-valias da cooperação portuguesa, sem grandes custos adicionais. A estratégia do programa baseia-se no pressuposto de que os problemas que afectam a justiça penal devem ser abordados de maneira sistémica, isto é, abrangendo todos os actores implicados: a investigação criminal, a Procuradoria-Geral da República, os tribunais, o sector correccional, a defesa oficiosa e a sociedade civil, nomeadamente no papel de luta contra o crime em comunidades locais. O programa tem um financiamento de cerca de 10 milhões de euros em três anos por parte da União Europeia, com um co-financiamento de 1,16 milhões do PNUD. Portugal demonstrou interesse na prestação de assistência técnica relativa a certas componentes e a Irlanda manifestou a intenção de co-financiar o programa, principalmente no domínio da reabilitação de prisões. Neste contexto, foi assinado um memorando de entendimento entre o Ministério da Justiça português e o Ministério do Interior de Moçambique quanto à disponibilidade de Portugal prestar assistência técnica e assessoria directa a diferentes sectores. O Curso de Investigação Criminal, gerido pelo MAI, irá previsivelmente ser integrado. A tendência é incluir o programa da UE em ajuda sectorial no futuro.

A estratégia seguida pelo Ministério da Justiça português constitui um exemplo de aproveitamento de sinergias com a cooperação multilateral e de maximização dos recursos disponíveis (que são escassos, uma vez que dispõe actualmente de cerca de 100.000 euros anuais). Para além da participação, acima referida, no Programa coordenado pela UE, aproveita igualmente os fundos disponíveis ao nível do PIR PALOP e tem seguido o Banco Mundial para a contratação de técnicos específicos. No entanto, a participação portuguesa no PIR PALOP neste sector, que engloba 1,1 milhões de euros num total de cerca de 5 milhões de euros para os cinco países, tem de figurar como ajuda multilateral.

As possibilidades da abordagem "bi-multi" são variadas. Refira-se, a título de exemplo que, ao nível técnico-profissional, as acções do Projecto Integrado de Emprego e Formação Profissional em Moçambique, gerido pelo MTSS, não estão integradas no Programa Integrado da Reforma Profissional de Moçambique (PIREP), gerido pelo Banco Mundial e com a participação de vários doadores.

Um caso mais específico das potencialidades da abordagem bi-multi pode ser encontrado no Cluster da Ilha de Moçambique, constituído por um conjunto de projectos com um enquadramento comum e integrado. A conotação histórica que é atribuída a uma intervenção portuguesa na Ilha tem aspectos positivos e negativos na opinião dos moçambicanos, para além de a cooperação portuguesa não conseguir disponibilizar os montantes elevados das acções de reabilitação de infraestruturas e outras. Localmente, está para aprovação um estatuto específico da Ilha e previsto um novo gabinete de coordenação das acções e de conservação da Ilha, com uma capacidade técnica reforçada. Sob coordenação do Banco Africano de Desenvolvimento, está a ser elaborado um Plano de Gestão Integrada da Ilha para cinco anos, no qual estão a colaborar os Ministérios moçambicanos da Educação e Cultura e o Obras Públicas e Habitação e a UNESCO. Existem ainda vários doadores bilaterais com programas previstos

ou em execução na área, como é o caso de vários países nórdicos (Dinamarca, Noruega). A abordagem portuguesa só agora começou a prever a necessidade de apresentação não-isolada de propostas de planos integrados, em articulação com outras cooperações[89]. Em face dos factores acima referidos, a inclusão das acções já previstas num programa mais vasto e com a participação de vários doadores, sob a coordenação do Governo moçambicano, apresenta-se como a melhor opção.

2.5.3. Complementaridade e coordenação entre as actividades dos vários agentes da cooperação portuguesa

- Articulação entre actores

Como foi referido no capítulo 1.3 da presente avaliação, a articulação e os mecanismos formais de coordenação entre os diversos intervenientes da cooperação portuguesa são insuficientes ou inexistentes, nomeadamente entre agentes públicos e outros (ONG, universidades, sector privado).

No terreno verifica-se uma falta de articulação entre os diversos agentes, bem como, em certos casos um desconhecimento das acções destes. Isto acontece, nomeadamente no que concerne às ONG portuguesas com projectos em execução em Moçambique, ou em relação aos cooperantes. As ONG portuguesas presentes em Moçambique são poucas, com intervenção micro-localizada, agindo junto de públicos-alvo específicos e em zonas geográficas bem delimitadas. Deste modo, torna-se difícil a coordenação entre ONG, embora no geral elas manifestem o desejo da existência de mecanismos de troca de conhecimentos e de coordenação mais estruturados com as autoridades portuguesas. Acontece igualmente no que respeita às empresas privadas que realizam acções de responsabilidade social e de cooperação. Não existe uma plataforma ou mecanismo sistematizado de actuação da cooperação portuguesa em Moçambique com a participação dos diversos actores, que permita a identificação de convergências, duplicações, oportunidades de parceria e aproveitamento de sinergias. A complementaridade só é conseguida de forma ad-hoc e fortuita, muitas vezes com base em relacionamentos informais entre organizações ou como fruto de contactos pessoais.

O mesmo se passa na sede. O processo de concepção do PIC e dos PAC não é inclusivo das diversas sensibilidades, opiniões e experiências dos agentes de cooperação. Por exemplo, a decisão de inscrever ou não determinado projecto nos PAC carece de uma justificação técnica adequada e de uma maior participação dos vários actores, por forma a promover o sentimento de inclusão e de co-responsabilização. Isto verifica-se em especial no que concerne às ONG com projectos em Moçambique, que desenvolvem as suas acções separadamente, sem qualquer articulação com as autoridades portuguesas e se nenhum sentido de pertença a um esquema maior e mais abrangente de cooperação (uma vez que os seus projectos estão inseridos em PAC, na linha de co-financiamento das ONGD).

A este propósito, está a ser operacionalizado um "Fórum da Cooperação" que pretende desenvolver a troca de informação e a concertação entre diversos agentes da cooperação que não pertencem à administração central.

[89] Numa reunião realizada,em Lisboa, a 8 de Maio de 2006, com a designação de "Reuniao Internacional sobre a Ilha de Mocambique" e a participação de diversos parceiros internacionais, o IPAD apresentou um plano bilateral de reabilitação. A excepção à abordagem bilateral constitui a colocação prevista de um técnico português, que acompanhe o projecto de reabilitação do Forte de S.Sebastião, e curso no âmbito da UNESCO.

- Articulação entre entidades financiadoras e executoras dos PAC

Relativamente à articulação entre as entidades financiadoras e executoras dos PAC – essencialmente IPAD e ministérios sectoriais ou organismos públicos -, os instrumentos de concepção, acompanhamento e coordenação existentes registam várias deficiências.

Em primeiro lugar, não existe uma efectiva concertação de todos os agentes que intervém nos PIC e PAC à priori, em termos de concepção e da formulação das linhas gerais de actuação. O PIC e os PAC são elaborados com base em negociações conduzidas pelo MNE/IPAD, sem que exista, pelo menos expressamente, uma justificação técnica ou estratégica adequada para a inclusão ou exclusão de determinado projecto ou para o favorecimento de uma área sectorial de intervenção em detrimento de outra.

Em segundo lugar, os mecanismos de acompanhamento não estão harmonizados e sistematizados pelos vários intervenientes. O modelo de gestão do IPAD está pouco adequado à realidade e necessidades da cooperação: não existe um sistema de comunicação interna formalizado, verifica-se uma escassez de recursos técnicos e humanos em geral para responder às exigências desta área do conhecimento, não há uma cultura de partilha de informação e de metodologias com os vários interlocutores, etc. Na prática, o IPAD não consegue ainda assegurar a sua função de coordenador efectivo, em parte pela inexistência de procedimentos claros de articulação com os ministérios. Alguns ministérios realizam missões separadamente, sem prévio conhecimento do IPAD (ou vice-versa) e desenvolvem relações com os ministérios congéneres de Moçambique, sem uma verdadeira articulação com o IPAD, originando uma dispersão da teia de relacionamentos e transmitindo para o exterior uma imagem de descoordenação.

Outros casos existem em que a própria definição de atribuições a cada ministério ou organismo público não está clara e é objecto de constantes redefinições, o que determina uma confusão de papéis em "áreas cinzentas", pelo menos na percepção dos actores envolvidos; é o caso da articulação entre o Ministério da Educação e o Instituto Camões (tutela do MNE), em que ambos reclamam para si a competência de realizar formações dos professores inseridos no sistema. Na área da Cultura, o mesmo se passa entre o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), o Instituto Camões e o Ministério da Educação (que tem o pelouro das bibliotecas escolares). Este facto repercute-se no terreno em alguma confusão ocasional na divisão de competências entre o responsável de cooperação na Embaixada portuguesa e o Adido Cultural, pela existência de áreas de actuação que se sobrepõem.

O instrumento de execução orçamental PO-05 engloba apenas a inscrição dos projectos sem que conste um planeamento das acções a desenvolver pelos vários Ministérios. Nos próprios PAC há exemplos que demonstram a ausência de uma cooperação e integração das actividades dos diversos intervenientes, mesmo no que concerne ao mesmo projecto/programa. É o caso do Apoio ao Centro de Dia Mães de Mavalane, em que a parte financiada pelo MTSS figura no sector do Desenvolvimento Sócio-Comunitário e a parte financiada pelo IPAD (que diz respeito à escola secundária) aparece referida no sector da Educação, apesar de ser o mesmo projecto, com várias componentes, e uma intervenção integrada.

Neste contexto, o facto de não existir uma distinção clara entre os conceptores, os financiadores, os promotores e os executores dos PAC, contribui para aumentar a desarticulação, verificando-se que, dependendo das circunstâncias, cada instituição poderá ter vários papéis simultaneamente. Existem casos em que o IPAD é apenas financiador, outros em que é financiador e promotor, e ainda outros em que assume os três papéis (ex: Bolsas). O Ministério da Educação pode ser co-financiador, promotor e co-executor (ex: Apoio ao Ensino Técnico Profissional) O ICA e o IPLB podem ser financiador, promotor e executor (ex: Projecto Rede de Docência no primeiro caso; Projecto de Revitalização da Rede das Bibliotecas Públicas no segundo), referindo apenas alguns exemplos.

Refira-se que o único organismo de coordenação e articulação entre o IPAD e os ministérios sectoriais – a CIC - tem vindo a ter um lugar mais relevante na troca de informação, mas não desempenha um papel efectivo na concertação e coordenação das acções dos diversos actores.

- Articulação entre questões do relacionamento com Moçambique

Para além das questões directamente relacionadas com a implementação dos programas de cooperação, a coordenação entre os agentes da cooperação portuguesa joga-se também a outros níveis.

Existem questões, não directamente relacionadas com a cooperação, mas que afectam actualmente a imagem e credibilidade da actuação portuguesa - o dossier de Cahora Bassa e a implementação do acordo da dívida externa - cuja resolução se afigura de grande importância para a evolução do relacionamento entre os dois países.

O facto de em Portugal esses dossiers serem geridos pelo Ministério das Finanças origina um certo desgarramento destas questões relativamente a outros assuntos de cooperação que são protagonizados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, apesar de se influenciarem mutuamente e afectarem no geral a percepção local sobre o desempenho de Portugal.

Parte III

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

3.1. PROGRAMAÇÃO

➢ CONCLUSÕES

3.1.A. Âmbito da Cooperação

Estando concentrada em poucos países, a ajuda ao desenvolvimento portuguesa abrange, contudo, **realidades muito díspares**, desde países considerados muito frágeis (como a Guiné-Bissau), passando por países recentemente saídos de um conflito violento (Angola), até países que são considerados como bons exemplos de gestão da ajuda e com estruturas democráticas já consolidadas (Cabo Verde ou Moçambique). A Programação é similar para todos estes países, consistindo em Programas Indicativos de Cooperação (PIC), materializados nos Planos Anuais de Cooperação (PAC), com filosofia e organização semelhante.

3.1.B. Montantes atribuídos

Enquanto em termos relativos Moçambique tem vindo a perder peso no cômputo da APD portuguesa, em termos absolutos, os montantes totais têm igualmente vindo a decrescer, no geral, desde 1998. Os níveis de ajuda concedidos colocam a cooperação portuguesa numa posição modesta no ranking de doadores de Moçambique e prenunciam o incumprimento dos compromissos assumidos por Portugal ao nível internacional.

3.1.C Adequação da Programação às Prioridades de Moçambique

No seguimento do que foi acordado na Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda, a estratégia de cooperação de Moçambique, que está actualmente a ser elaborada pelo governo, estabelece que deverá existir um alinhamento dos doadores com as prioridades, os sistemas e procedimentos do país beneficiário. Uma das recomendações do documento será exactamente de que os doadores devem harmonizar os seus tempos de programação por forma a que a periodicidade coincida com o planeamento moçambicano.

Neste momento o programa de cooperação português não alinha, em termos de *timming*, com o ciclo de programação moçambicano, o qual está assente no documento-base de redução da pobreza (PARPA II) cuja vigência é de cinco anos (2006-2010). Um grupo de doadores, no qual Portugal está inserido, estão a evidar esforços no sentido de conseguirem harmonizar os seus tempos de programação por forma a que, a partir de 2010, estes correspondam ao planeamento moçambicano, sendo que cerca de metade desses doadores estão já a actualizar as suas estratégias por forma a seguir o quadro temporal do PARPA II

3.1.D. Procedimentos de Negociação

Os **procedimentos** que estão subjacentes à negociação do PIC e dos PAC – recolha de informação, identificação sistemática das necessidades, análise dos resultados dos projectos anteriores e lições aprendidas com as experiências de programação já efectuadas – não estão definidos, organizados e normalizados, verificando-se que existem processos de actuação diferenciados consoante os intervenientes.

O sistema de programação em vigor não contempla uma análise de resultados e avaliação das acções de cooperação realizadas no passado, de todos os intervenientes no financiamento e execução dos projectos,

incluindo dentro do próprio IPAD (como é o caso da Divisão de Apoio à Sociedade Civil no que concerne aos projectos das ONGD). Não são efectuadas consultas à sociedade civil, nomeadamente às ONG portuguesas com projectos em curso em Moçambique. A participação dos Ministérios sectoriais na definição do PIC é marginal e efectuada de forma ad-hoc, uma vez que as negociações são eminentemente políticas. Isto não favorece o sentido de inclusão e apropriação dos vários actores da cooperação portuguesa.

3.1.E. Natureza e Características do PIC

O PIC 2004-2006 constitui essencialmente um **acordo político de princípios gerais**, sem que englobe um plano com objectivos estabelecidos, indicadores e planeamento financeiro rigoroso. O texto do PIC é vago e transmite essencialmente uma declaração de intenções, na qual se verifica a inexistência de uma série de elementos importantes para a futura materialização da programação em PAC, nomeadamente:

- Não são justificadas quais as razões que conduziram à escolha daqueles eixos prioritários e não de outros, seja em termos das capacidades específicas portuguesas de resposta às necessidades moçambicanas, seja em termos vantagens comparativas relativamente à actuação de outros doadores.
- Dentro de cada eixo, não é justificado o facto de a actuação portuguesa incidir sobre determinadas acções ou sub-áreas, e não outras.
- Não está justificado o facto de existirem dois programas complementares, nem quais os factores distintivos relativamente aos eixos prioritários.
- Não existe uma definição clara de alguns conceitos – p.ex. o que se entende por Boa Governação – que possam enquadrar as prioridades e clarificar o entendimento sobre cada área de actuação.
- Não é apresentado um plano com objectivos estabelecidos e metas a atingir em cada um dos eixos de intervenção, que possam balizar e orientar a escolha posterior dos projectos a integrar em PAC.
- Não existe um planeamento financeiro por sectores, apresentando-se apenas o montante global para o triénio.
- Não figuram quaisquer indicadores quantitativos ou qualitativos que permitam avaliar dos resultados à posteriori, nem nenhuma relação destes com os quadros de avaliação de desempenho vigentes em Moçambique (acordados conjuntamente pelos doadores e pelo Governo moçambicano).

3.1.F. Natureza dos PAC

Existe uma grande **dispersão de sectores e projectos** nos PAC. Verifica-se que constituem aglomerados ou listagens de projectos dispersos, muitas vezes desgarrados dos eixos de intervenção definidos, sem contextualização. Isto é contraditório com a dimensão financeira (montantes disponibilizados para cada programa de cooperação) e técnica (capacidade de acompanhamento e de execução) da cooperação portuguesa.

3.1.G. Características dos PAC

Verificaram-se várias **deficiências de concepção** dos PAC:

- Ausência de definições concretas de cada área, dos conceitos e dos objectivos. Não existe necessariamente uma correspondência entre os sectores prioritários do PIC e as áreas de intervenção definidas para cada PAC e a escolha dessas áreas de intervenção não está devidamente justificada.
- Inexistência de regras claras de classificação dos projectos, ou de um entendimento comum sobre a natureza de cada eixo, o que resulta em discrepâncias de estrutura e designação dos projectos nos vários PAC e na sua inserção em eixos diferenciados, sem que exista qualquer justificação estratégica

ou técnica para o facto. Isto prejudica a comparabilidade de dados, a perspectiva de evolução dos projectos e a análise da sua execução.

- Definição pouco clara de financiadores, promotores e executores. Nomeadamente, não existe referência aos promotores das acções, que por várias vezes não são nem financiadores nem executores, como acontece com diversos ministérios sectoriais portugueses que não têm orçamento suficiente para financiarem acções de cooperação. Para além disso, por vezes é referido um executor português, sem que seja esclarecido qual o executor da parte moçambicana.
- Ausência de uma separação entre os montantes afectados ao ano corrente e os que transitam do ano passado em cada projecto, o que não favorece a transparência e a avaliação das taxas de execução.
- Inexistência de uma distinção entre os montantes que correspondem a cada financiador, no caso de serem vários.
- Inexistência de uma distinção rigorosa entre entidades homólogas portuguesas e moçambicanas

3.1.H. Quadro Temporal dos PAC

A exigência de uma **negociação política anual** dos PAC tem sido um entrave à eficiência e eficácia da cooperação, por várias razões:

- representou atrasos importantes na implementação dos mesmos e um esforço adicional em termos de tempo e de recursos humanos, quer da parte portuguesa, quer da parte moçambicana.
- Verifica-se que a maior parte dos projectos de cooperação inscritos nos PAC de Moçambique de 2004, 2005 e 2006 são comuns e de médio ou longo-prazo, enquanto a lógica de aprovação anual é contrária à execução de projectos plurianuais.
- A negociação política anual dos PAC resultou numa assinatura tardia dos mesmos (no caso do PAC 2004 já em Setembro desse ano; no de 2005, em Janeiro do ano da execução), o que atrasa a execução dos projectos.

No caso específico da linha de co-financiamento às ONGD, o facto de ser necessário aprovar propostas numa base anual, quando a esmagadora maioria dos projectos tem uma natureza plurianual, representa um dispêndio adicional de tempo, tanto para a respectiva Divisão do IPAD, como para as organizações que concorrem.

3.1.I. Plurianualidade

A aprovação de despesas inscritas por programas, aquando da aprovação do OE, permitiria isentar a assumpção de despesas plurianuais da publicação de portaria conjunta (Ministério das Finanças e tutela), bem como conhecer os compromissos e a evolução das dotações previstas no médio-prazo. No entanto, o **PO-05** não constitui ainda um instrumento efectivo de implementação de projectos plurianuais por diversas razões: falhas de inscrição por parte dos Ministérios dos projectos nas respectivas rubricas, ausência de uma harmonização entre os vários financiadores da cooperação que permita um entendimento comum dos formulários, emissão de despachos e outras regras pelo Ministério das Finanças, que contrariam o princípio da plurianualidade na execução orçamental. Para além disso, as entidades executoras procedem por vezes a várias alterações orçamentais que influenciam a sua dotação e que não foram anteriormente submetidas, como previsto, ao parecer da entidade coordenadora (IPAD).

3.1.J. Elaboração e Aprovação dos Projectos

Verifica-se a **inexistência de parâmetros e de termos de referência para a elaboração e aprovação** dos projectos, o que origina falhas na apresentação dos mesmos e lacunas em aspectos essenciais da sua

implementação e avaliação. Em vários casos, não existe uma ficha de projecto, ou o plano de acção é muito vago, consistindo apenas numa declaração de intenções. Muitos dos projectos têm objectivos genéricos, sem definição de metas quantitativas a atingir, sem calendarização das actividades ou possibilidade de realizar uma avaliação mensurável com base em indicadores concretos. Existem porém algumas excepções, como as intervenções do MTSS, o programa de cooperação técnico-militar e de cooperação na área das polícias, e os projectos das ONGD. Para além disso, vários projectos plurianuais não especificam um limite temporal, pelo que muitos podem prolongar-se sem uma análise adequada da sua eficácia.

Na maior parte dos casos os projectos são apresentados numa forma ainda superficial e geral no âmbito do PAC e é necessário que se proceda posteriormente à elaboração das fichas, o que tem originado atrasos no início da execução de alguns projectos. A mudança constante nos requisitos destas fichas e a implementação de procedimentos mais rigorosos desde 2006 têm originado atrasos no preenchimento dos formulários. Isto deriva do facto de os requisitos e documentos necessários não estarem à partida bem definidos.

A ausência de critérios claros de selecção e aprovação dos projectos, assentes numa justificação técnica apropriada, faz com que tenham sido por vezes inseridos em PAC de uma forma **ad-hoc.** Não está estabelecido nenhum **prazo** para a avaliação da qualidade e exequibilidade do projecto pelo IPAD e sua aprovação ou rejeição. Por outro lado, a ausência de regras bem definidas motivou uma **interpretação variada** dos projectos e a tomada de decisões (nomeadamente a alteração da modalidade de desembolsos ou a reorientação de actividades) sem a devida justificação técnica.

3.1.L. Questões Transversais

A inserção de questões transversais foi variável. Ao contrário do que é o entendimento internacional e do próprio plano de acção moçambicano para a redução da pobreza, que tendem a integrar a dimensão de género como uma questão transversal aos programas de cooperação, verifica-se que existe uma área de intervenção específica dedicada à Mulher nos PAC 2004 e 2005, que no PIC é justificada pelo facto de a vulnerabilidade do papel da mulher na sociedade moçambicana ser ainda elevada. Os projectos inseridos nesta área em PAC extravasaram os objectivos iniciais e deixaram de ter as mulheres como único grupo-alvo, tornando-se projectos integrados de desenvolvimento sócio-comunitário, que abrangem um vasto leque de grupos desfavorecidos e acções variadas; A sua inserção na área do Desenvolvimento Sócio-Comunitário é, portanto, plenamente justificada, apesar de essa justificação não constar do PAC. No PAC 2006, além de uma referência explícita à igualdade de género no sector da educação, apenas os projectos relativos ao Desenvolvimento Sócio-Comunitário integram esta dimensão na sua concepção e implementação. Não existe qualquer referência geral à incorporação da igualdade de género nos PAC.

O mesmo se passa relativamente à sustentabilidade ambiental, não existindo uma afirmação deste princípio em termos gerais e comuns a todas as áreas de intervenção.

➢ RECOMENDAÇÕES

- Adoptar sistemas de programação adaptados às realidades específicas de cada país beneficiário, em termos de concepção, de modalidades da ajuda, de tempo de programação. Isto significa, nomeadamente, enquadrar as prioridades e instrumentos de ajuda definidos no contexto de cada país, incorporando na programação os princípios e estratégias internacionais existentes (p.ex, Estados Frágeis na Guiné-Bissau; Declaração de Paris em Moçambique, etc.).

- Aumentar progressivamente os níveis de APD, por forma a reforçar o esforço de prossecução dos compromissos internacionalmente assumidos em matéria de ajuda ao desenvolvimento.
- Alinhar o programa de cooperação português com as prioridades e com o ciclo de programação moçambicano, por forma a corresponder ao quadro temporal do plano nacional de redução da pobreza (PARPA). Isto significa conceber um próximo Programa Indicativo de Cooperação para 4 anos (ou 3 +1 de transição), por forma a que a partir de 2010 os programas sejam elaborados numa base quinquenal.
- Implementar um processo de negociação dos PIC e de programação da ajuda que envolva uma organização e normalização dos procedimentos entre actores, bem como um processo inclusivo de consultas e debate com todos os intervenientes, financiadores e executores das acções (incluindo sociedade civil). Este processo de consultas deve ser sistematizado e organizado por forma a permitir: trocar experiências, identificar necessidades, analisar resultados e avaliar as acções de cooperação realizadas no passado, discutir lições aprendidas com as experiências de programação passadas.
- O PIC deve constituir um plano integrado, com programação ajustada e operacionalizável. Deve estabelecer de uma forma plurianual quais as prioridades, as linhas de acção e os projectos já identificados para esse período de tempo, com a respectiva orçamentação. Deve constar obrigatoriamente do PIC:
  - ✓ a justificação de quais as razões que conduziram à escolha dos eixos prioritários e dos principais projectos;
  - ✓ a definição clara dos conceitos;
  - ✓ a menção aos objectivos específicos e metas a atingir em cada um dos eixos;
  - ✓ regras claras de classificação dos projectos e de organização da informação;
  - ✓ a definição de indicadores quantitativos ou qualitativos de avaliação dos resultados.
- A negociação política anual dos PAC deverá ser substituída por *mid-term reviews* anuais, conduzidas por uma comissão conjunta ao nível técnico, para efectuar uma avaliação e actualização do programa, de acordo com indicadores previamente estabelecidos e em função do ponto da situação dos projectos. Esta mudança permitiria simultaneamente incutir uma lógica de programação plurianual no PIC; promover uma maior previsibilidade dos fundos e alargar o horizonte de gestão dos projectos.
- A linha de co-financiamento das ONGD deverá prever igualmente o financiamento plurianual, por forma a assegurar a continuidade dos projectos. Poderá ser alargada à generalidade da sociedade civil, por forma a incluir projectos de organizações (p.ex Universidades e outras) que actualmente não beneficiam de qualquer financiamento.
- Ligar a programação e os recursos disponibilizados aos resultados obtidos e alinhar esta programação e estes recursos aos quadros de avaliação do desempenho já existentes em Moçambique (avaliação do PARPA, Quadro de Avaliação do Desempenho da PAP).
- A retórica da necessidade de concentração de sectores por forma a evitar a dispersão de esforços deverá ter expressão prática numa limitação, no PIC, das áreas prioritárias e/ou dos projectos a um número mais reduzido, de acordo com as prioridades moçambicanas e com o papel que Portugal poderá desempenhar em cada uma delas. Em qualquer caso, porém, a diminuição do número de projectos deverá ser sempre temperada pelo critério maior da existência ou inexistência de um valor acrescentado da cooperação portuguesa em casos gerais ou mesmo pontuais.
- Tornar o PO-05 num instrumento efectivo da programação plurianual, nomeadamente:
  - ✓ pela definição de critérios de inclusão da informação no programa,
  - ✓ clarificação de regras que permitam um entendimento comum dos formulários,

- ✓ harmonização de procedimentos e definição de métodos de trabalho entre os Ministérios e o IPAD, tal como definido na Operacionalizção da Estratégia da Cooperação Portuguesa (elaborada pelo IPAD)

- Definir parâmetros e termos de referência para a apresentação e aprovação de projectos, por forma a melhorar a programação, o acompanhamento e a avaliação dos mesmos:
  - ✓ No caso da apresentação de propostas, os requisitos e documentos necessários não deverão ser demasiado pesados ou de detalhe exagerado, mas incluir necessariamente um conjunto de elementos essenciais: objectivos gerais e específicos, descrição das actividades e resultados esperados, calendarização das acções e orçamentação, indicadores de avaliação dos resultados.
  - ✓ Para a aprovação dos projectos, deverão ser definidos critérios (à semelhança do que já existe no caso da linha de co-financiamento das ONGD) e prazos para a divulgação da decisão.
  - ✓ A existência destes parâmetros deve ser mencionada no programa de cooperação e estes deverão ser amplamente divulgados junto às instituições portuguesas e moçambicanas.
- Incorporar devidamente as questões transversais na programação, como dimensões comuns aos vários eixos de intervenção, de acordo com as prioridades portuguesas e moçambicanas, e segundo uma justificação apropriada. No caso de Moçambique, assumem especial relevância as questões de género e de sustentabilidade ambiental. Essas questões deverão ser integradas igualmente nos critérios de aprovação de projectos, sempre que tal faça sentido.

3.2. ASPECTOS ORGANIZATIVOS E INSTITUCIONAIS

➢ CONCLUSÕES

3.2.A. Instabilidade Política e Reorganizações Institucionais

Ao longo dos últimos anos, a cooperação entre os dois países tem sido grandemente afectada pelas **alterações políticas** em Portugal, que representaram mudanças nas abordagens da cooperação, avanços e recuos nos processos negociais dos programas de cooperação e ainda constantes remodelações nos organismos responsáveis pela coordenação e implementação da cooperação. Exemplos concretos podem ser encontrados nos factores que levaram à não-execução do PIC 1999-2001 ou nas negociações do PIC seguinte, que conduziram a um interregno de vários anos até à assinatura de um novo Programa em 2004. Estas alterações têm afectado grandemente a prossecução dos objectivos da cooperação portuguesa.

As **reorganizações internas da cooperação portuguesa** – extinção da APAD e criação do IPAD, alterações na direcção do IPAD e na SENEC, reorganização interna de divisões e direcções de serviços do IPAD, reorganizações de organismos e institutos públicos (INAG, INE, IFADAP) – afecta a implementação dos PIC e PAC por diversas razões. Desde logo, por representar para os executores moçambicanos uma constante mudança de interlocutor, com o qual tem de se reiniciar por diversas vezes processos já em curso. Representam, portanto, uma desestruturação decorrente de uma falta de cultura de continuidade de acções, que afecta a execução da cooperação.

No IPAD, têm existido constantes mudanças institucionais, transferência de competências e responsabilidades entre áreas (ex: BIL I e BIL II), e alta rotatividade interna do pessoal, para além de uma dispersão das competências relativas a cada país por diversas Divisões e Direcções de Serviços. Estes factores resultam numa instabilidade de seguimento dos projectos e dificultam a existência de uma memória institucional que permita tirar proveito das lições apreendidas e integrá-las nas acções futuras. Combinado com a já referida ausência de

quadros de análise e de regras claras de implementação, acaba por resultar em flutuações consideráveis na forma de conduzir os processos e executar os programas, pela grande importância assumida pela capacidade e decisão individuais.

3.2.B. Orçamento da Cooperação e Autonomia Financeira do IPAD

A tradição de **descentralização orçamental** da cooperação, envolvendo igualmente uma descentralização de decisões administrativas e políticas, constitui um obstáculo à racionalidade , eficiência e eficácia da cooperação portuguesa. Os problemas **de autonomia administrativa e financeira do IPAD** originam, em certos casos, atrasos importantes na concessão das verbas e nos pagamentos correntes dos projectos, devido às dificuldades de desbloqueamento dos saldos transitados por parte do Ministério das Finanças.

3.2.C. Divisão de Competências

Verifica-se a **intervenção de uma profusão de actores nos PAC**. Isto representa atrasos, quer ao nível do processo decisório, quer na concessão das verbas, para além de motivar confusões institucionais no acompanhamento dos projectos.

Para além disso, a multiplicidade de intervenientes representa por vezes uma interposição de vários níveis de "passagem obrigatória" que funcionam em certos casos como meras "caixas de correio", multiplicando os circuitos de uma forma que atrasa inevitavelmente o processo decisório (ex: bolsas).

A **ausência de um quadro bem definido de divisão de competências** entre o organismo coordenador (IPAD) e os ministérios que desempenham um papel nos programas de cooperação é evidente e agravada pela redefinição constante de tarefas e de gabinetes no seio dos Ministérios e do IPAD. Não existe um quadro comum de referência que permita aos Ministérios ter indicações concretas de como actuar, de como estabelecer um relacionamento institucional com o IPAD mais célere e eficaz, de como integrarem as suas preocupações e pareceres na programação da ajuda. Isto tem originado alguma confusão de competências e falhas de informação e de articulação entre o IPAD e os ministérios, ou casos em que existe uma desresponsabilização mútua por não estar claro qual a entidade que responde pela execução.

A profusão de acções dispersas e não enquadradas e de **contactos bilaterais**, nomeadamente entre organismos e ministérios sectoriais homólogos, sem que o IPAD possua uma efectiva capacidade de liderança ou de coordenação prévia, acaba por transferir para o exterior uma imagem de descoordenação. Muitas vezes, os objectivos são alcançados e as actividades são desenvolvidas graças à capacidade de relacionamento informal, quer entre os ministérios portugueses e seus congéneres moçambicanos, quer entre os intervenientes locais e a Embaixada portuguesa em Moçambique. Da mesma forma, da parte moçambicana, existem algumas dificuldades de articulação entre o MINEC (ao qual cabe a coordenação da cooperação) e os ministérios sectoriais, existindo por vezes desconhecimento relativamente às acções que são definidas entre sectores dos dois países. O triângulo MINEC, Ministério das Finanças e Ministério da Planificação e Desenvolvimento regista algumas falhas de articulação.

Ao nível da disponibilidade, organização e partilha de dados sobre a cooperação verifica-se igualmente essa dispersão, não existindo uma sistematização e concentração que permita ter uma perspectiva fiável e abrangente de todos os fluxos, acções e resultados. Da parte moçambicana, o governo não dispõe de uma organização sistemática que lhe permita recolher e tratar os dados do fluxo de ajuda de uma forma eficaz, pelo que todos os doadores se queixam de não receberem informação de retorno sobre os dados enviados à DCI e que há falhas significativas de omissão de dados nos relatórios do orçamento.

O processo, actualmente em curso, de maior **concentração de competências e de fundos no IPAD**, permite delimitar melhor as responsabilidades e diminuir a confusão de papéis, mas implica, igualmente, um músculo financeiro maior e uma maior profissionalização. A função de coordenador político da ajuda está estreitamente relacionada com questões de gestão e programação, mais do que com a execução no terreno. É previsível que alguns ministérios sectoriais continuem, não obstante a extinção ou reajustamento de alguns serviços dedicados à cooperação, a desempenhar um papel importante como promotores de diversas acções de cooperação, o que reforça a necessidade de coordenação e de partilha de dados.

3.2.D. Recursos Humanos

No **IPAD**, há uma clara insuficiência de quadros técnicos, que se especializem em determinadas áreas e possam contribuir com a sua *expertise* para uma melhor execução da cooperação. Para além disso, ao contrário de outras cooperações, Portugal não tem uma tradição de rotatividade de pessoal entre o terreno e a sede, o que resulta em percepções menos consentâneas com a realidade.

Ao nível dos **ministérios sectoriais**, não estão definidos procedimentos que permitam a contratação de determinados especialistas, uma vez que os honorários não são aceites como despesas elegíveis. Isto faz com que as pessoas envolvidas nas acções de cooperação se reduzam, em muitos casos, a funcionários públicos. Por outro lado, não existem técnicos sectoriais no IPAD, que possam assegurar um acompanhamento efectivo dos projectos em determinada área (p.ex. educação ou saúde) e que assumam como interlocutores privilegiados os contactos com os respectivos ministérios sectoriais.

No **terreno**, a Embaixada portuguesa em Maputo não está dotada dos recursos humanos necessários, seja ao nível da quantidade, seja no plano das competências técnicas individuais. A Embaixada não dispõe de um Conselheiro de Cooperação desde Junho de 2004, bem como de Adido Cooperação desde Setembro de 2003 ou de um Técnico de Cooperação desde Maio de 2005. Numa altura em que relações de cooperação ganharam novo ímpeto com a assinatura do PIC 2004-2006, após um hiato de dois anos sem a assinatura de qualquer instrumento de referência, a área de Cooperação da Embaixada viu-se paradoxalmente desprovida de pessoal. Isto tem originado grandes dificuldades, quer ao nível de participação nas estruturas locais de coordenação entre doadores (uma vez que, para além das funções de coordenação de toda a Cooperação portuguesa em Moçambique, o Conselheiro para a Cooperação assume as funções de Chefe da Cooperação no âmbito do G-18), quer no interface com os responsáveis moçambicanos, quer na resolução de questões correntes relativas aos projectos de cooperação.

➢ RECOMENDAÇÕES

- Definir quadros de análise e regras claras de implementação, por forma a reduzir as flutuações na forma de conduzir os processos e executar os programas, independentemente dos responsáveis pelos dossiers.
- No seio do IPAD, efectuar uma identificação e divulgação junto das entidades promotoras e executoras dos projectos (portuguesas e moçambicanas), de quem são os interlocutores e os pontos focais de contacto dentro da instituição. Se a cooperação portuguesa é direccionada para um número relativamente restrito de países, poderia ser contemplada a hipótese de existirem no seio do IPAD interlocutores e equipas especializadas por países, que assegurassem todo o ciclo de projecto (incluindo o planeamento, triagem e aprovação de projectos, execução), sem estarem repartidas por diversas Direcções de Serviços.

- Da parte portuguesa, constituir uma base de dados única e centralizada, que permita agregar os dados da cooperação portuguesa e gerir a informação de uma forma integrada, por forma a evitar falhas de informação, duplicações, impossibilidade de comparação de dados. Isto permitirá igualmente comunicar os dados de forma mais eficiente para o terreno (nomeadamente para as estruturas de avaliação do desempenho dos doadores, base da dados da cooperação, e outras existentes em Moçambique). Da parte moçambicana, melhorar a qualidade e periodicidade de dados disponíveis ao financiamento externo e também a sua circulação entre os órgãos do governo e os parceiros da cooperação (o que poderá ser feito por via da ODAMOZ).
- Prosseguir os esforços de definição de um orçamento integrado da cooperação portuguesa e conferir ao IPAD (à semelhança do que acontece com outros organismos públicos) uma autonomia administrativa e financeira que lhe permita gerir mais efectivamente os fundos disponíveis, incluindo os fundos não-gastos anualmente. Isto não deverá, contudo, asfixiar modelos de intervenção mais flexíveis (p.ex. o MTSS), enquanto esta autonomia não estiver completamente instituída.
- Para que a descentralização da cooperação portuguesa não seja transferida para o exterior como uma imagem de descoordenação, impõe-se que essa coordenação seja feita a nível prévio em Portugal. Nomeadamente:
  - ✓ pela definição clara de métodos de trabalho entre entidades financiadoras e executoras e entre sectores (veja-se p.ex. o triângulo IPAD-INAG-DNA ou IPAD-INE(PT)-INE(MOÇ), entre outros) ;
  - ✓ pela elaboração de directrizes do relacionamento e dos respectivos canais (ex: quais os critérios que presidem à inclusão de determinada entidade numa missão ao terreno, quais as competências de cada instituição no acompanhamento dos projectos, etc);
  - ✓ por uma dinamização da CIC enquanto fórum privilegiado e regular de partilha de informação.
- Limitar a multiplicação de canais na implementação dos projectos, nomeadamente pela eliminação daqueles que constituem meras "caixas de correio". Aproveitar as estruturas no terreno para esse esforço de racionalização, eliminando assim vários níveis de passagem nas instituições portuguesas (ver "Simplificação dos Procedimentos" nas recomendações em 3.3).
- A existência de contactos paralelos e a facilidade de relacionamento entre os ministérios e outros organismos homólogos dos dois países deve ser mais eficazmente enquadrada no esforço de programação. Não se trata de eliminar totalmente este tipo de acções, mas de torná-las previsíveis e orçamentáveis, no quadro das prioridades portuguesas.
- Da parte moçambicana, deverá ser feito um trabalho de reforço da capacidade de planeamento e de articulação entre sectores, por forma a que exista uma capacidade efectiva de coordenação por parte do MINEC. A recente decisão de que os acordos ou protocolos que regulam a execução dos projectos apoiados pelo IPAD passem também a ser assinados pelo MINEC, é um exemplo positivo. Outros procedimentos poderão ser definidos nesse âmbito, nomeadamente a exigência de que a apresentação de propostas de projectos, não definidos na programação inicial da cooperação, apenas possa ser efectuada se acompanhada de uma carta do MINEC, que confirme o interesse da parte moçambicana no projecto.
- A concentração de competências no IPAD implica igualmente uma externalização da cooperação, ou seja, a aposta em outros interlocutores – não apenas os ministérios -, nomeadamente através da abertura de concursos para entidades executoras (portuguesas e moçambicanas, incluindo sociedade civil e sector privado). Este método pode ser importante para contornar a dificuldade de alguns organismos públicos assegurarem a execução dos projectos.

- Os Ministérios deverão conservar um papel de consultoria técnica da cooperação, devendo existir responsáveis sectoriais no IPAD que assegurem a ligação com esses Ministérios (portugueses e moçambicanos).
- No seguimento do ponto anterior, deverá prosseguir-se uma política de recursos humanos mais flexível e adequada às necessidades técnicas da cooperação, na sede e no terreno. Na sede, pela aposta na formação dos recursos disponíveis (incluindo programas específicos de actualização dos quadros e circulação entre a sede e o terreno) e pela contratação de especialistas para desempenharem funções em áreas técnicas específicas. No terreno, dotando a Embaixada, com a maior brevidade possível, dos recursos humanos necessários, seja ao nível da quantidade, seja no plano das competências técnicas individuais.

3.3. IMPLEMENTAÇÃO DOS PROJECTOS E PROGRAMAS DE COOPERAÇÃO

➢ CONCLUSÕES

3.3.A. Taxa de Execução e Visibilidade

No geral, a taxa de execução dos projectos inscritos em PAC é **baixa**. Esta realidade é agravada pelo facto de existirem projectos que se arrastam desde 2001/2002, principalmente nas áreas de intervenção da Água e Recursos Naturais e na área da Educação. Estes projectos são percepcionados no terreno como ilustrações práticas da falta de capacidade de execução da cooperação portuguesa e apresentam algumas dificuldades específicas, que abrangem igualmente dificuldades da parte moçambicana (nomeadamente atrasos na elaboração de cadernos de encargos e lançamento de concursos). A este facto junta-se uma exposição grande da cooperação portuguesa, mais sujeita a julgamentos devido ao relacionamento histórico (tende a enfatizar-se o que correu mal e não se valorizam devidamente os exemplos positivos)

A taxa de execução é igualmente muito **variáve**l consoante os projectos, estando bem identificados quais os de maior execução: projectos de desenvolvimento sócio-comunitário financiados pelo MTSS, projecto de cooperação na área das polícias, projecto de cooperação técnico-militar, projecto Xai-xai na área da saúde. Estes projectos têm, contudo, uma **menor visibilidade e valorização** no cômputo da cooperação bilateral. Pelas diferenças na abordagem, metodologias de acompanhamento e procedimentos de financiamento e desembolsos, estes projectos tendem a ser encarados como sendo do MTSS, do MDN ou do MAI, ou mesmo a ser conotados com uma identificação pessoal dos mesmos, não estando plenamente integrada a sua imagem como cooperação portuguesa na percepção dos interlocutores moçambicanos. No caso da cooperação policial e técnico-militar, a menor visibilidade relaciona-se com o facto de serem consideradas áreas muito específicas e não-tradicionais da cooperação. A esta realidade também não é alheio o facto de lhes ser atribuída uma menor importância por parte do MNE português e do MINEC moçambicano (actores-chave na definição da política de cooperação e na negociação dos programas de cooperação), que não desempenham um papel primordial nos mesmos.

3.3.B. Acompanhamento e Avaliação dos Projectos

Apesar de algumas evoluções positivas muito recentes - como a existência de pontos de situação intermédios (anteriormente com uma periodicidade anual), a realização de missões de avaliação trimestrais ou a realização pela primeira vez de uma missão de acompanhamento dos projectos das ONGD co-financiadas pelo IPAD -, a **deficiência do acompanhamento dos projectos** de cooperação em curso é evidente e contraditória com o facto de a cooperação portuguesa se espalhar por uma multiplicidade de sectores e de acções.

Em resumo, o acompanhamento dos projectos é deficiente por várias razões:

- Não há instrumentos ou mecanismos de acompanhamento formalizados, devidamente organizados e normalizados entre os vários intervenientes da cooperação (nomeadamente entre o IPAD e os Ministérios sectoriais).
- Não existem indicadores de execução periódicos que permitam avaliar a implementação e os resultados dos projectos, pelo que acabam por não ser tomadas as acções devidas para desbloqueamento de pontos de estrangulamento;
- Os pontos de situação dos projectos realizados pelo IPAD não tinham uma periodicidade regular e eram elaborados para apoio de alguma visita oficial ou em resultados de alguma deslocação ao terreno decidida de forma ad-hoc;
- Quando se verificaram dificuldades ou atrasos na execução de um dado projecto, não foi efectuada uma identificação das acções a prosseguir, dos respectivos responsáveis e dos prazos dessas acções;
- O acompanhamento da execução financeira é feito, pelo IPAD, numa lógica anual e fragmentada, o que contraria a natureza plurianual da maioria dos projectos;
- O acompanhamento técnico varia consideravelmente consoante a capacidade técnica e experiência das equipas existentes nos ministérios sectoriais.
- Não existe no terreno uma estrutura de cooperação que possa funcionar como ponto focal e efectuar esse acompanhamento regular (ver 3.3.D).

Desta forma, não é possível identificar os projectos que correram bem. para os replicar, e os que correram mal, para que seja feita uma reavaliação ou reformulação segundo os objectivos estabelecidos.

3.3.C. Definição e Harmonização de Procedimentos de Implementação

Não existem, no IPAD, critérios uniformes ou devidamente justificados para a **utilização de diferentes modalidades de financiamento e de desembolsos** consoante os projectos, ou para a alteração dos mesmos no decurso da sua implementação. Se há casos em que a disponibilização de verbas é feita mediante apresentação de despesas, outros existem em que há lugar a um primeiro adiantamento parcelar e, nas fases seguintes, a novos adiantamentos após apresentação de relatórios de execução financeira para cada fase, ou a pagamento posterior contra a apresentação de facturas. Normalmente, a opção por um sistema de desembolsos após apresentação de despesas - p.ex. de projectos que envolvem infraestruturas - atrasa a implementação. Não existindo um critério definido, nem justificação técnica dos mesmos, aconteceu por várias vezes ser alterada, por parte do IPAD, a modalidade dos desembolsos ou os requisitos necessários para o desbloqueamento de verbas, sem consultas ou negociação com a entidade executora.

Verifica-se a **inexistência de uma harmonização de procedimentos** e regras de implementação dos projectos, quer da parte portuguesa, quer da parte moçambicana. A existência, p.ex., de choques de sistemas contabilísticos, ou de orçamentação de projectos em dólares que obrigam a trâmites processuais mais morosos na transferência de verbas, atrasam a implementação dos projectos.

3.3.D. Estruturas Locais de Implementação

Não existe um aproveitamento estratégico das estruturas portuguesas existentes no terreno, para a prossecução dos objectivos da cooperação portuguesa. Se a educação constitui o principal eixo prioritário da cooperação portuguesa em Moçambique e se grande parte das mais valias portuguesas se situam consensualmente na área da formação (por via da língua), a Escola Portuguesa de Moçambique é um exemplo de estrutura presente no terreno, que constitui uma potencial plataforma de implementação desse objectivo e de realização de acções nesse sector. No entanto, apesar de algumas acções de formação de professores moçambicanos, verifica-se que a utilização da Escola como instrumento da cooperação portuguesa é diminuta:

p.ex, não aproveita as infraestruturas físicas e tecnológicas de que dispõe para a realização de acções que valorizem a cooperação portuguesa junto das autoridades moçambicanas, não tem competências que lhe permitam simplificar alguns canais de diálogo com o Ministério da Educação em Lisboa (p.ex nos processos de atribuição de bolsas).

O papel da Embaixada Portuguesa na implementação dos projectos é dificultado pela **limitação das suas competências e capacidade decisória**. Enquanto grande parte dos outros doadores possui contas locais de projectos para a implementação e acompanhamento dos mesmos, ou em alternativa, a existência de uma dotação financeira que permita, mediante assinatura do Embaixador, adiantar verbas de projectos enquanto os montantes não são desbloqueados nas sedes, a cooperação portuguesa não dispõe de tal prerrogativa. O fundo de maneio para pequenos projectos é exíguo e destina-se ao financiamento de pequenas acções esporádicas ou solicitações de contribuição para alguma iniciativa inesperada. Da mesma forma, não existe flexibilidade de contratação local para apoio no acompanhamento de projectos.

➢ RECOMENDAÇÕES

- Apostar na divulgação, visibilidade e valorização dos programas/projectos com boas taxas de execução, junto das autoridades portuguesas e moçambicanas, nomeadamente através de uma identificação clara com o programa de cooperação portuguesa.
- Investir num acompanhamento estreito, permanente e devidamente organizado dos projectos, não só ao nível financeiro, mas igualmente de prossecução das acções e obtenção dos objectivos propostos, por forma a identificar pontos de bloqueio em tempo útil e permitir uma reorientação ou reformulação das actividades no decurso dos projectos. Isto pode ser efectuado através de:
  - ✓ instrumentos de acompanhamento formalizados e normalizados entre as partes (a realização de avaliações trimestrais é um dos exemplos já adoptado, mas existem outros, como a definição de pontos de situação normalizados, contactos numa base regular com as entidades executoras portuguesas e moçambicanas, realização de reuniões regulares com os sectores e dentro do IPAD, esclarecimento de questões relativas a procedimentos e circuitos de informação);
  - ✓ definição de indicadores de execução periódicos que permitam avaliar efectivamente a implementação;
  - ✓ reforço da capacidade de acompanhamento no terreno, que permita à equipa técnica presente na Embaixada efectuar missões de acompanhamento e avaliação dos projectos (diminuindo assim o número de missões a partir de Portugal), ser um interlocutor privilegiado das entidades executoras para a resolução de eventuais problemas ou pontos de bloqueio e servir de ponte de contacto com os responsáveis pelos dossiers em Lisboa.
- Elaborar instrumentos padronizados, aplicáveis a todos os projectos (p.ex. modelo de ficha de projecto, relatórios de execução e de acompanhamento, com objectivos, resultados e respectivos indicadores), nomeadamente através da elaboração de um manual de instruções que pudesse esclarecer todas estas questões para as entidades executoras – portuguesas e moçambicanas.
- Harmonizar os procedimentos, através de:
  - ✓ definição clara de métodos de financiamento e desembolsos;
  - ✓ uniformização dos protocolos de financiamento em euros por forma a evitar custos e morosidade acrescida na transferência de verbas;
  - ✓ definição de critérios contabilísticos harmonizados entre as duas partes.

- Simplificar os procedimentos, nomeadamente:
  - ✓ Propor à parte moçambicana a assinatura dos contratos dos agentes da cooperação pela Embaixada de Moçambique em Lisboa;
  - ✓ atribuição de equivalências por parte da Escola portuguesa de Moçambique para efeitos de atribuição de bolsas de estudo;
  - ✓ criação de contas de projecto locais ou de dotações financeiras a gerir pela Embaixada (mesmo quando dependentes de autorização de Lisboa) que permitam o pagamento de custos locais dos projectos e a resposta atempada às solicitações urgentes no âmbito dos projectos em curso.
- Descentralizar tarefas, competências técnicas e a capacidade decisória para a Embaixada Portuguesa em Maputo, de forma que permita:
  - ✓ a identificação de necessidades e emissão de pareceres sobre o conteúdo e discussão preliminar dos PIC;
  - ✓ o acompanhamento e resolução diária dos problemas;
  - ✓ a identificação dos interlocutores moçambicanos;
  - ✓ uma primeira avaliação local das acções de cooperação decididas em sede de PIC e PAC, permitindo assim sugerir eventuais alterações.

3.4. INSTRUMENTOS E MODALIDADES DA COOPERAÇÃO

➢ CONCLUSÕES

3.4.A. Abordagem por Projectos

Até agora, a cooperação portuguesa em Moçambique tem-se caracterizado por uma **preponderância clara da abordagem por projectos**. Esta escolha justifica-se pela tradição dos instrumentos utilizados pela cooperação portuguesa (normalmente contra a diluição das suas contribuições em fundos globais ou instrumentos mais abrangentes), pela história de evolução da cooperação entre os dois países, pela multiplicidade de contactos entre variadíssimas instituições portuguesas e moçambicanas, pela profusão de solicitações que acabam por resultar em projectos de pequena dimensão. A qualidade e interesse de alguns dos projectos da cooperação portuguesa são valorizados e reconhecidos pelas autoridades moçambicanas, estando a maior parte das críticas situadas na sua implementação (burocracias, demoras na atribuição de fundos, procedimentos pouco claros).

Se existem projectos cujas acções estão **devidamente enquadradas** e que correspondem claramente à políticas moçambicanas no sector (como acontece, p.ex. nas acções de cooperação policial), outros são inseridos em PAC pelo doador **sem justificação técnica** adequada, sem qualquer enquadramento ao nível das políticas moçambicanas, por vezes como resultado de contactos informais paralelos ou conhecimentos pessoais (resultando em projectos que funcionam com a natureza de "enclave"). Verifica-se igualmente a ausência de politicas claras em alguns dos sectores da cooperação, de que o caso da atribuição de bolsas é o exemplo mais paradigmático.

Para além disso, a existência de projectos que se **arrastam há vários anos** sem uma execução significativa tem originado uma progressiva desadequação dos mesmos às necessidades moçambicanas, como acontece em alguns projectos que decorrem das necessidades pós-emergência em resultado das cheias de 2000. É o caso das

escolas pós-emergência, sendo Portugal o único doador que não cumpriu o programa bilateral assinado para construção destas infraestruturas.

A ajuda via projectos, se bem programada e executada, é uma particularidade da cooperação portuguesa que oferece vantagens comparativas importantes. A percepção das **mais-valias** de Portugal continua a ser essencialmente na área da formação de recursos humanos e da assistência técnica em várias áreas, desde que enquadradas nas necessidades e prioridades moçambicanas. Numa altura em que se enfatiza a necessidade de reforçar as capacidades moçambicanas para melhor implementarem a ajuda orçamental nos vários sectores, esta área de actuação assume especial importância. No entanto, Portugal falha nas formas de potenciar e enquadrar melhor essa assistência técnica, nomeadamente por uma fraca participação no seio dos grupos de trabalho de implementação do PARPA, em especial nos que respeitam à execução orçamental e à Boa Governação (Municípios, Administração local; Justiça; reforma do sector público). Neste âmbito, o executivo moçambicano encontra-se empenhado em contrariar a existência de uma multiplicidade de projectos de assistência técnica não-coordenados entre si e muitas vezes impostos ou sugeridos pelos doadores, o que não contribui para a coerência da actuação governamental nem necessariamente para uma promoção das suas prioridades.

Outras áreas menos valorizadas ou que tenderão a ser negligenciadas na execução do Orçamento de Estado constituem igualmente, segundo a perspectiva dos actores moçambicanos, mais-valias para a cooperação portuguesa - como é caso da estatística, geologia e minas, entre outras -, assim como áreas onde a cooperação portuguesa tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p.ex na área capacitação das instituições da administração pública, justiça, defesa e segurança).

3.4.B Ajuda Orçamental e Sectorial

Portugal tem uma **posição marginal** na ajuda programática, sendo o contribuinte mais pequeno em termos de montante na Parceira para o Apoio Programático (PAP) e não tendo qualquer contribuição sectorial (seja em SWAP seja nos fundos comuns da educação, saúde, agricultura, água e estradas). Isto vai em sentido contrário das tendências predominantes nas abordagens dos outros doadores, que passaram, no geral, de uma abordagem centrada em projectos para enfoque crescente na ajuda orçamental e no apoio sectorial a fundos comuns. Vai igualmente no sentido oposto das prioridades moçambicanas, que valorizam a ajuda via orçamento por várias razões.

Relativamente à ajuda orçamental, o exame do CAD refere que a participação de Portugal neste tipo de ajuda é constrangida pelo seu processo de programação e planeamento orçamental e pela presença exígua de uma gestão da ajuda ao nível de terreno. No entanto, o novo documento estratégico da cooperação portuguesa refere a sua importância, dependendo das circunstâncias de cada país, em produzir benefícios a longo-prazo em termos de desenvolvimento sustentável e da capacitação institucional, através do envolvimento das estruturas locais de gestão de recursos. Ora, actualmente a definição de políticas e a influência dos doadores joga-se em grande parte nos esquemas de debate e coordenação existentes no âmbito do G-18, existindo uma tendência informal ao nível dos doadores existir uma comparação e diferenciação em função dos valores com que contribuem para o OE.

Para além disso, Moçambique possui já e reconhecidamente, uma razoável capacidade de definição de políticas e de implementação das mesmas. Daí que, por exemplo, a opção da cooperação portuguesa em construir uma escola, possa não fazer muito sentido para as autoridades moçambicanas ou para os outros doadores presentes no terreno, a não ser que esteja englobada no plano sectorial e na planificação de desenvolvimento distrital onde está inserida.

Desta forma, alguns Ministérios moçambicanos, não descurando a importância da existência de projectos estruturantes ao nível bilateral, manifestaram uma preferência pela participação dos doadores em fundos comuns,

particularmente em áreas como a educação e a saúde. Os argumentos são vários: quer pelo facto de isso permitir uma maior autonomia e apropriação – uma vez que são as autoridades moçambicanas que definem e implementam os programas sectoriais de acção -, quer por evitar a dispersão e duplicações entre doadores e permitir uma maior visão de conjunto de aplicação do programa nacional, quer ainda por representar uma maior facilidade de gestão para a parte moçambicana (que dialoga em conjunto com os doadores, concentrando as exigências de *reporting* e de monitorização dos resultados num só fórum).

Existindo um programa na área da educação e um fundo sectorial para o qual contribuem diversos doadores (FASE), a capacidade de influência da cooperação e de monitorização dos resultados joga-se nesse contexto. Sendo a promoção e consolidação da língua portuguesa um dos objectivos-chave da cooperação portuguesa em geral, será questionável se este pode ser conseguido pela implementação de vários projectos definidos pelo doador, ou se uma forte participação e pressão ao nível do grupo sectorial para inclusão dessa dimensão nos programas moçambicanos não será mais eficiente. Isto varia, naturalmente, consoante as áreas de acção e envolve uma ponderação que engloba necessariamente uma série de variáveis (número de doadores envolvido em determinada área, mais-valias portuguesas, etc.)

O mesmo acontece relativamente aos grupos de trabalho na área sectorial da Governação e, mais especificamente da descentralização. Os projectos de desenvolvimento sócio-comunitário existentes ao nível micro – cujos resultados positivos são visíveis no âmbito das comunidades locais – necessitam de um enquadramento distrital, que corresponda à actual tendência em curso em Moçambique de considerar o distrito como base do desenvolvimento e de iniciar gradualmente um processo de descentralização orçamental. A tendência actual de inserir todos os recursos da ajuda ao desenvolvimento, sejam em dinheiro ou em espécie (através de projectos tradicionais, controlados pelo doador) no orçamento de Estado moçambicano, aponta igualmente para um maior enquadramento dos mesmos.

3.4.C Abordagens Bi-Multi

A articulação da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores, de forma complementar e/ou subsidiária, **não constitui prática corrente** dos programas de cooperação portugueses, nomeadamente em Moçambique. A oportunidade de utilização de novas metodologias e abordagens bi-multi, em que as vantagens comparativas portuguesas – nomeadamente ao nível da formação e da assistência técnica - podem ser potenciadas pela inclusão em esquemas mais alargados de cooperação, não é plenamente aproveitado pela cooperação portuguesa. Existem alguns exemplos de tentativa de integração das actividades de projectos bilaterais em programas mais alargados – como é o caso da Programa de Apoio ao Sector da Justiça (coordenado pela UE) ou do Programa de Apoio à Polícia (gerido pelo PNUD), mas há igualmente vários exemplos de projectos cuja execução ou cuja visibilidade junto da comunidade doadora e das autoridades moçambicanas é prejudicada pelo facto de não figurarem em programas multilaterais.

Um caso mais específico das potencialidades da abordagem bi-multi pode ser encontrado no Cluster da Ilha de Moçambique, constituído por um conjunto de projectos com um enquadramento comum e integrado. A conotação histórica que é atribuída a uma intervenção portuguesa na Ilha tem aspectos positivos e negativos na percepção local, para além de a cooperação portuguesa não conseguir disponibilizar os montantes elevados inerentes à reabilitação de infraestruturas e outras. Localmente, está para aprovação um estatuto específico da Ilha e previsto um novo gabinete de coordenação das acções e de conservação da Ilha, com uma capacidade técnica reforçada. Sob coordenação do Banco Africano de Desenvolvimento, está a ser elaborado um Plano de Gestão Integrada da Ilha para cinco anos, no qual estão a colaborar os Ministérios moçambicanos da Educação e Cultura, das Obras Públicas e Habitação e a UNESCO. Existem ainda vários doadores bilaterais com programas previstos ou em execução na área, como é o caso de vários países nórdicos (Dinamarca, Noruega). A abordagem portuguesa só

agora começou a prever a necessidade de apresentação de propostas de planos integrados, em articulação com outras cooperações.

➢ RECOMENDAÇÔES

- A componente de projectos da cooperação portuguesa em Moçambique não deve ser eliminada, devido aos múltiplos factores de ligação que distinguem Portugal de outros doadores (língua, quadros legais semelhantes, entre outros). Deverá, porém, ser melhorada de diversas formas, nomeadamente:
  - ✓ Pela aposta nos programas que estão consensualmente a correr bem e/ou que tenham um impacto estruturante, mesmo que correspondam a áreas não-tradicionais da cooperação
  - ✓ Pela correspondência entre os projectos a incluir na programação e as prioridades moçambicanas, nomeadamente através da justificação clara da inserção dos projectos segundo esse enquadramento.
  - ✓ Pela avaliação racional e devidamente fundamentada das mais-valias portuguesas, apostando em sectores menos valorizadas ou que tenderão a ser negligenciadas na execução do Orçamento de Estado (como é caso da estatística, geologia e minas, e outras áreas técnicas específicas que requerem assistência adequada) e em áreas onde a cooperação portuguesa tem valências dificilmente cobertas por outras cooperações (p.ex na área capacitação das instituições da administração pública, justiça, defesa e segurança).
  - ✓ Pela inserção dos projectos no quadro das políticas moçambicanas de desenvolvimento (nomeadamente, no caso dos projectos descentralizados, pela sua articulação e inclusão nas prioridades e planos de desenvolvimento distrital, no âmbito da descentralização em curso).
  - ✓ Pela definição de visões estratégicas para os sectores e projectos considerados mais importantes, como é o caso da atribuição de bolsas (que exige a definição de uma política clara, de um regulamento, de uma identificação a longo-prazo do número a atribuir, de um acompanhamento mais estreito dos bolseiros). Neste capítulo, é aconselhável concentrar as bolsas de formações a realizar em Portugal em formações de mestrado e doutoramento, incentivando também a cooperação entre instituições públicas e privadas de ambos os países.
  - ✓ Pelo reforço do enquadramento das acções de assistência técnica, nomeadamente através de uma maior participação no seio dos grupos de trabalho de implementação do PARPA e da integração dessas acções em quadros mais vastos de acção (nomeadamente programas multilaterais). A este propósito, a parte moçambicana deverá criar, com a maior brevidade possível, o previsto Fundo Comum para a Assistência Técnica, o que permitiria evitar as duplicações entre doadores e fazer corresponder essas acções de forma mais adequada às reais necessidades do executivo moçambicano.
- Ultrapassar o estigma inerente às baixas taxas de execução dos programas de cooperação e de projectos que se arrastam durante vários anos, pela realoação de parte das verbas não afectadas no presente PAC – as que são relativas a projectos que se sabe não terem viabilidade ou possibilidade real de serem implementados no curto-prazo - à ajuda orçamental e/ou sectorial. Isto permitiria igualmente avançar para novos projectos mais consentâneos com as actuais necessidades e prioridades moçambicanas
- Adaptar melhor os instrumentos privilegiados pela cooperação portuguesa, bem como os recursos financeiros e humanos, às dinâmicas da cooperação internacional em Moçambique. Uma abordagem mais estratégica da cooperação com Moçambique passa por integrar de forma mais dinâmica o quadro geral da cooperação internacional já existente no terreno, nomeadamente complementando a abordagem de projecto com um

investimento crescente na ajuda ao orçamento de Estado moçambicano. Os níveis de contribuição para o OE devem aumentar por forma a ultrapassar a "barreira psicológica" de ser o menor doador na PAP. Deverá igualmente ser equacionada uma participação nos fundos sectoriais (nomeadamente da Educação), por forma a que a ajuda programática (soma do apoio ao OE e apoio sectorial) aumente o seu peso relativo no programa de cooperação (dobrando pelo menos o seu valor no próximo PIC e ultrapassando a barreira dos 30%).

- Assegurar uma articulação estreita, sempre que isso seja possível, da intervenção bilateral com os programas e projectos sectoriais de natureza multilateral ou financiados por outros doadores e entrar em mais componentes destes programas. Isto permitiria colmatar algumas insuficiências de carácter financeiro, aumentando as sinergias do know-how português em diversas áreas. Nalguns casos, tal pode ser feito continuando a contabilizar essas acções como APD portuguesa bilateral, como o demonstra o já referido exemplo da integração da cooperação portuguesa na área policial com o programa do PNUD. Os exemplos de programas conjuntos e integrados são variados em Moçambique, podendo a Embaixada desempenhar um papel importante na sua identificação.
- Incorporar as acções já previstas no Cluster da Ilha de Moçambique num programa mais vasto e com a participação de vários doadores, sob a coordenação do Governo moçambicano.
- Face às tendências de aumento da ajuda programática (ajuda ao OE e aos sectores), são importantes igualmente algumas acções por parte da comunidade doadora e do executivo moçambicano:
  - ✓ Da parte dos doadores, a prossecução de um processo paralelo de apoio ao reforço das capacidades moçambicanas de gestão e execução, por forma a assegurar que o aumento dos montantes da ajuda programática não "afoga" o Estado receptor.
  - ✓ Da parte moçambicana, a criação de "*protected sectors"* no contexto do Orçamento de Estado, de modo a assegurar que os sectores considerados menos prioritários ou com menor interesse dos doadores não ficam sem financiamento.

3.5. ARTICULAÇÃO COM OUTROS DOADORES

➢ CONCLUSÕES

Moçambique é considerado um **exemplo de implementação de esquemas de coordenação** entre doadores, envolvendo: a partilha de informação sobre os vários programas de cooperação, a possibilidade de estudos analíticos conjuntos, a meta de aumentar as missões conjuntas e a delegação da representação entre doadores, a possibilidade de programação conjunta – actualmente em discussão entre vários parceiros – ou a existência de uma multiplicidade de grupos de trabalho sectoriais, que actuam em paralelo com o grupo de parceiros que concede ajuda orçamental (G-18). Através da ajuda orçamental e sectorial, grande parte dos doadores apostaram na monitorização conjunta dos resultados e em tentativas de harmonização de procedimentos. O impacto da cooperação portuguesa em Moçambique joga-se cada vez mais na capacidade que Portugal tem de participação activa e de influência no seio da plataforma existente entre governo e doadores

Os doadores que, como Portugal, se juntaram posteriormente ao grupo de parceiros que contribui para o OE moçambicano 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 fossem cépticos ou defensores do apoio ao OE, a Parceria do Apoio Programático foi um fórum inclusivo, cuja influência política é considerável, e que lhes permitiu expressar opiniões. No entanto, Portugal permanece, em grande medida, **marginalizado do quadro geral** da cooperação internacional em Moçambique, não tendo voz activa nos diversos fóruns de coordenação.

A **ausência de uma estrutura de cooperação** no terreno impede uma participação mais activa e especializada nos diversos grupos de trabalho que monitorizam a aplicação da ajuda orçamental e do Plano de acção para a redução da pobreza em Moçambique. Enquanto vários doadores contratam assistência técnica que possibilita assegurar uma participação forte nos grupos de trabalho de coordenação sectorial (p.ex. no âmbito das várias vertentes da educação) e influenciar de forma efectiva a formulação de políticas, a cooperação portuguesa não possui qualquer representante de cooperação no terreno. Não obstante o esforço louvável que é realizado pelos diplomatas que asseguram de forma transitória essas funções, não é suficiente para acompanhar o nível técnico dos debates e participar em todos os grupos de trabalho que interessariam a Portugal. Isto afecta a credibilidade perante os outros doadores e não permite desenvolver as potencialidades portuguesas resultantes da língua comum e das experiências do passado.

Os **novos critérios de avaliação do desempenho dos doadores** em Moçambique, assentes em indicadores que valorizam as percentagens de ajuda que são afectados via orçamento de Estado e as acções de coordenação (como a realização de estudos e missões de avaliação conjuntas ou a representação de uns doadores por outros), irão previsivelmente representar grandes dificuldades para a abordagem portuguesa. Portugal afecta uma percentagem muito pequena da sua cooperação à ajuda programática, não reportou quaisquer missões realizadas em conjunto, não regista qualquer caso de cooperação delegada.

➢ RECOMENDAÇÕES

- Sendo Moçambique um caso particular na redefinição de prioridades e instrumentos de cooperação dos doadores membros do CAD, Portugal deve ter capacidade de participar convenientemente no esforço em curso,

incorporando devidamente as recomendações da Declaração de Paris (da qual é signatário) na programação da sua ajuda.

- Aumentar a participação nos fóruns de coordenação (particularmente ao nível da coordenação do G-18 e nos grupos sectoriais), através de uma aposta numa estrutura de cooperação profissionalizada no terreno, que acompanhe regularmente os debates dos doadores e do Estado Moçambicano, que assegure um bom nível técnico de participação nos grupos de trabalho e que contribua para aumentar a visibilidade da cooperação portuguesa em geral. A representação nos grupos de coordenação entre doadores não pode ser, pela alta exigência técnica que pressupõe, assegurada por recursos humanos do nível de estagiários ou de junior professionals. Uma hipótese reside na contratação de técnicos externos, preferencialmente residentes em Moçambique, permitindo diminuir custos e aumentar a eficácia e a eficiência das acções em áreas específicas que sejam consideradas prioritárias no âmbito do programa de cooperação português (p.ex educação), à semelhança do que fazem outros doadores, para representação em determinados grupos de trabalho.

3.6. ARTICULAÇÃO ENTRE ACTORES DA COOPERAÇÃO PORTUGUESA

➢ CONCLUSÕES

3.6.A. Articulação entre actores

A articulação e os mecanismos formais de coordenação entre os diversos intervenientes da cooperação portuguesa são **insuficientes ou inexistentes**, nomeadamente entre agentes públicos e outros (ONG, universidades, sector privado).

No **terreno,** não existe uma plataforma ou mecanismo sistematizado de actuação da cooperação portuguesa em Moçambique com a participação dos diversos actores, que permita a identificação de convergências, duplicações, oportunidades de parceria e aproveitamento de sinergias. A complementaridade só é conseguida de forma ad-hoc e fortuita, muitas vezes com base em relacionamentos informais entre organizações ou como fruto de contactos pessoais

O mesmo se passa na **sede**. O processo de concepção do PIC e dos PAC não é inclusivo das diversas sensibilidades, opiniões e experiências dos agentes de cooperação. Por exemplo, a decisão de inscrever ou não determinado projecto nos PAC carece de uma justificação técnica adequada e de uma maior participação dos vários actores, por forma a promover o sentimento de inclusão e de co-responsabilização. Isto verifica-se em especial no que concerne às ONG com projectos em Moçambique, que desenvolvem as suas acções separadamente, sem qualquer articulação com as autoridades portuguesas e sem nenhum sentido de pertença a um esquema maior e mais abrangente de cooperação (particularmente nos casos em que os respectivos projectos estejam inseridos em PAC, na linha de co-financiamento das ONGD).

3.6.B. Articulação entre financiadores e executores dos PAC

Na prática, o IPAD não consegue ainda assegurar a sua função de coordenador efectivo, em parte pela inexistência de procedimentos claros de articulação com os ministérios. Alguns ministérios realizam missões separadamente, sem prévio conhecimento do IPAD (ou vice-versa) e desenvolvem relações com os ministérios congéneres de Moçambique, sem uma verdadeira articulação com o IPAD, originando uma dispersão da teia de relacionamentos e transmitindo para o exterior uma imagem de descoordenação.

Outros casos existem em que a própria definição de atribuições a cada ministério ou organismo público não está clara e é objecto de constantes redefinições, o que determina uma confusão de papéis em "áreas cinzentas"; é o caso da articulação entre o Ministério da Educação e Instituto Camões (tutela do MNE), em que ambos reclamam para si a competência de realizar formações dos professores inseridos no sistema. Na área da Cultura, o mesmo se passa entre o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB), o Instituto Camões e o Ministério da Educação (que tem o pelouro das bibliotecas escolares). Este facto repercute-se no terreno em alguma confusão ocasional na divisão de competências entre o responsável de cooperação na Embaixada portuguesa e o Adido Cultural, pela existência de áreas de actuação que se sobrepõem.

Neste contexto, o facto de não existir uma distinção clara entre os conceptores, os financiadores, os promotores e os executores dos PAC, contribui para aumentar a desarticulação, verificando-se que, dependendo das circunstâncias, cada instituição poderá ter vários papéis simultaneamente. Existem casos em que o IPAD é apenas financiador, outros em que é financiador e promotor, e ainda outros em que assume os três papéis (ex: Bolsas).

3.6.C. Articulação entre várias questões do relacionamento Portugal-Moçambique

Existem questões, não directamente relacionadas com a cooperação, mas que afectam actualmente a imagem e credibilidade da actuação portuguesa - o dossier de Cahora Bassa e a implementação do acordo da dívida externa - cuja resolução se afigura de grande importância para a evolução do relacionamento entre os dois países.

O facto de em Portugal esses dossiers serem geridos pelo Ministério das Finanças origina um certo desgarramento destas questões relativamente a outros assuntos de cooperação que são protagonizados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, apesar de se influenciarem mutuamente e afectarem no geral a percepção local sobre o desempenho de Portugal.

➢ RECOMENDAÇÕES

Face ao modelo descentralizado da cooperação portuguesa e às subsequentes questões de descoordenação e indefinição de competências, importa repensar o papel que os diferentes actores – financiadores e executores – poderão ter na concepção e implementação dos PIC e PAC. Para além das recomendações expressas em 3.2. e 3.3., a cooperação portuguesa deverá:

- Operacionalizar com a maior brevidade possível o "Fórum da Cooperação", que pretende desenvolver a troca de informação e a concertação entre diversos agentes da cooperação que não pertencem à administração central. O Fórum deverá ter uma agenda bem definida e resultar em conclusões a integrar, por diversas formas, no sistema de programação e implementação da ajuda.
- Promover uma discussão alargada, desde o início do processo de concepção, entre as organizações e entidades que intervêm no PIC, por forma a reforçar o sentido de inclusão, criar sinergias e assegurar maior coordenação, debater orientações programáticas, avaliação periódica dos resultados e efeitos. Reforçar o papel da CIC em termos de periodicidade e de importância, alargando as suas competências ao debate de questões de natureza não só operacional, mas da articulação entre as diversas questões que compõem a cooperação entre Portugal e Moçambique. Para isso, torna-se necessário que as CIC tenham agendas específicas e sejam representadas convenientemente ao nível técnico.
- Potenciar o papel da sociedade civil portuguesa e moçambicana nos programas de cooperação. A linha de financiamento do IPAD deverá ser alargada por forma a abranger níveis maiores de co-financiamento, deverá

ser reforçada a sua participação enquanto entidades executoras da cooperação (através da abertura de concursos para a execução de determinados projectos), deverá ser favorecida a sua inclusão em processos de consultas e debate.

- Promover uma maior articulação entre a ajuda e o sector dos negócios, estabelecendo pontes entre as acções de cooperação e as actividades do sector privado (os projectos no sector da Água e Saneamento são um bom exemplo de possível ligação entre actividades de ajuda e construção; os projectos na Ilha de Moçambique têm igualmente um potencial de articulação entre as acções de cooperação e o turismo).