

Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 46 – 24 de Junho de 2010

Editor: Joseph Hanlon (j.hanlon@open.ac.uk)

Editor Adjunto: Adriano Nuvunga

O material pode ser reproduzido livremente, mencionando a fonte

Publicado por CIP e AWEPA

CIP, Centro de Integridade Pública
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c
(CP 3266) Maputo
Tel: +258 21 492 335, 82 300 33 29
www.cip.org.mz
cipmoz@tvcabo.co.mz
Fax: +258 21 492 340

AWEPA, Parlamentares Europeus para a África
Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo
Tel: +258 21 418 603, 21 418 608, 21 418 626
Fax: +258 21 418 604 e-mail: awepa@aweпа.org.mz

Apoio ao orçamento continua mas crescem preocupações com pobreza e governação

Os doadores prometeram continuar o apoio ao orçamento para 2011 ao mesmo nível deste ano, mas os aumentos planeados foram cancelados e dois doadores reduziram as contribuições por causa de preocupações com a governação. Os 19 doadores de apoio ao orçamento (G19, PAPs, Parceiros para o Apoio Programático) estão também preocupados porque não se concretiza a redução da pobreza.

Doadores e instituições de crédito financiam 44% do orçamento de 2010, disse o Ministro do Plano e Desenvolvimento, Aiuba Cuereneia, numa declaração em 16 de Junho. Isto inclui tanto o apoio directo ao orçamento como os fundos comuns dos doadores que vão para os orçamentos dos ministérios e totalizam 807 milhões de US Dólares. Cerca de metade da ajuda dos doadores do G19 vai através do orçamento e fundos comuns.

A Inglaterra e a Itália aumentaram o apoio ao orçamento respectivamente em 2% e 5%, enquanto a Suíça cortou o seu em 40% e a Suécia em uns simbólicos 2%. Os maiores financiadores do orçamento serão o Banco Mundial (85 milhões de US\$) e a Inglaterra e a União Europeia (71 milhões

Ataque furioso do Governo contra os doadores – ver página 3.

de US\$ cada). A Suécia vem a seguir com 41 milhões de US\$. A Dinamarca e Portugal não confirmaram as suas promessas mas espera-se que mantenham o mesmo nível deste ano, o que significa que o apoio ao orçamento seja de cerca de 445 milhões de US\$, o mesmo que em 2010 (excluindo o aumento dos 25 milhões de US\$ do Banco Mundial para este ano devido à crise financeira mundial).

Admitem os doadores

Redução da pobreza demasiado lenta

A pobreza não está a reduzir tão rapidamente como se reclamou anteriormente e a desigualdade está a aumentar, admitiu o chefe do G19 que está de

Documentos

Todos os documentos fundamentais estão no website do grupo de 19 doadores de apoio ao orçamento (G19, PAPs, Programme Aid Partners, Parceiros para o Apoio Programático) in the section "Annual Review 2010"
http://www.pap.org.mz/annual_review_2010.html

saida, o embaixador finlandês Kari Alanko, na sua declaração de 16 de Junho.

Esta afirmação contradiz a retórica anterior dos doadores e do governo alardeando uma redução substancial da pobreza. Os doadores e o governo subscreveram uma interpretação muito discutível da sondagem nacional às famílias, o IAF, *Inquérito aos Agregados Familiares*, reclamando que a percentagem de moçambicanos abaixo da linha da pobreza tinha caído 69% em 1997 para 54% em 2003, e cairia para 45% em 2009. Esta dramática descida da pobreza nunca aconteceu. De facto, a pobreza rural e a desigualdade estão a aumentar, de acordo com sondagens recentes publicadas num artigo – “O fracasso na redução da pobreza em Moçambique” – do *London School of Economics Crisis States Research Centre*, e postado em <http://www.crisisstates.com/Publications/wp/WP74.2.htm>

O G19 respondeu fazendo apelo à aprovação atempada de um novo documento estratégico de redução da pobreza (PRSP, PARPA, Plano para a Redução da Pobreza Absoluta) “para garantir que o crescimento económico favoreça também as camadas pobres e desfavorecidas através da criação e expansão de empregos, da rápida melhoria do ambiente de negócios e do apoio às pequenas e médias empresas, incluindo agricultores.” A promoção do emprego e apoio às pequenas empresas reflecte uma pequena mudança feita pelos doadores no sentido de uma estratégia económica mais intervencionista.

Além disso, o grupo dos doadores do G19 fez saber que espera estar profundamente envolvido na elaboração do novo PARPA.

Queda nos Fundos Sectoriais

As promessas para os fundos comuns e por sector foram significativamente reduzidos, de 335 milhões de US\$ este ano, para 263 milhões de US\$ no ano

que vem. Há cortes significativos na Educação (desceu de 111 milhões de US\$ para 85 milhões de US\$), Saúde (86 milhões de US\$ para 75 milhões de US\$), Agricultura (43 milhões de US\$ para 26 milhões de US\$) e Estradas (36 milhões de US\$ para 10 milhões de US\$), mas houve aumentos para Água, (11 milhões de US\$ para 15 milhões de US\$) e um novo fundo comum para as pescas (8 milhões de US\$).

Isto reflecte em parte, disse Alanko, uma viragem de alguns doadores de fundos de sector para projectos, revertendo a tendência dos últimos anos. Alguns doadores todavia ainda não confirmaram os fundos. O Embaixador Alanko aponta para problemas que “carecem de mais análise”. Segundo a agenda de Paris, espera-se que os doadores se envolvam em menos sectores e em cada área do país beneficiário deve haver um pequeno número de doadores tendo cada um maior responsabilidade. Mas, faz notar Alanko, onde os doadores retiraram os fundos de sector, não é para estes fundos serem substituídos por aumentos dos gastos dos doadores que ficam nesses sectores..

A queda brusca nos gastos em agricultura continua a ser uma tendência global; em 2005 a ajuda a agricultura em Moçambique era de 82 milhões de US\$. Mas o corte é surpreendente porque o G19 defende que “grande parte da população vive na base do rendimento agrícola. Neste contexto, consideramos que o desenvolvimento rural em geral e o da agricultura, em particular, deveriam receber maior atenção nos próximos anos.” Alanko sugere que talvez alguns doadores estejam à espera que Moçambique aprove um novo plano estratégico para a agricultura isto é, um novo PEDSA (Plano Estratégico de Desenvolvimento do Sector Agrário).

Finalmente, na Saúde ainda persiste o problema de o governo não ter apresentado a auditoria e o relatório de 2008, sobre o programa Prosaude.

Continuam os confrontos a propósito de boa governação

Governacão continua uma questão desgastada entre o G19 e o governo e dentro do G19, que está dividido sobre a questão. Isto foi dado a entender pelo Embaixador Kari Alanko, na sua declaração de 16 de Junho, quando fez notar que a maioria dos doadores de apoio ao orçamento “mantinham as suas promessas ao mesmo nível de 2010, o que demonstra confiança nos planos do Governo. Todavia, o facto de que nalgumas áreas da governação o desempenho ter sido considerado não satisfatório, levou a alguns PAPs a reduzir o seu compromisso em relação ao previsto na programação de longo prazo.”

Na sua declaração, o Ministro do Plano e Desenvolvimento Áyuba Cuereneia replicou que Moçambique estava a fazer “progressos assinaláveis” em matéria de governação, com novos municípios, nova política de salários, novo plano da justiça e uma estratégia anti-corrupção.

O desagrado relativamente à má conduta nas eleições nacionais de 2009 e ausência de progresso

sobre governação e medidas anti-corrupção levaram o G19 ao boicote dos fundos de apoio ao orçamento (mas não de outro tipo de ajuda). O boicote foi fortemente apoiado pela maioria dentro do G19 mas não teve a aceitação dos países da Europa do sul, do Banco Mundial e da União Europeia. O assunto foi finalmente resolvido a 24 de Março, tendo o governo feito poucas concessões; o

G19 aceitou as promessas do governo de avançar mais rapidamente com as medidas anti-corrupção e com a revisão eleitoral.

A Revisão Anual em Maio mostrou que o presente compromisso tem sido mantido. A 4 de Maio, na avaliação do desempenho do governo (Anexo 1 do Aide Mémoire , Avaliação dos PAPs sobre o desempenho do governo), os doadores dizem que “os PAPs consideram que, em termos gerais, o desempenho do pilar da governação como não satisfatório” e que nos anos recentes não tem havido nenhuma melhoria. No entanto o G19 considera que o desempenho do governo no geral é suficientemente “satisfatório” para continuar com o apoio ao orçamento. Foi transposta uma ténue linha de demarcação, com a governação apenas mencionada em declarações dos doadores mas não no Aide-Mémoire conjunto. .

O desempenho económico e o avanço em “capital humano” continua a ser mais importante que a governação, embora as preocupações com a redução da pobreza possam fazer uma viragem no equilíbrio.

Dos 39 indicadores acordados pelo governo e doadores, o governo só alcançou 18 das metas . Houve desacordo entre governo e doadores sobre uma das metas, mas tratava-se de uma particularmente sensível, sobre aquisições. O governo diz que alcançou a meta. Os doadores foram particularmente duros dizendo que, não só a meta não foi alcançada, mas havia cada vez mais problemas com os concursos, com negociações directas com os fornecedores, e com falta de integridade e transparência nas aquisições.

Só foram alcançadas 2 das 9 metas de desenvolvimento económico, embora tenha havido progresso nas outras. O governo falhou particularmente na agricultura e os G19 diz-se “preocupados” com este mau desempenho: “Os PAPs têm preocupações sobre este nível de desempenho”.

No entanto Alkano, na sua declaração de 16 de Junho salientou que os doadores estão satisfeitos com a expansão de serviços como água e escolas, crescimento económico, controlo da inflação e cada vez maior colecta de receitas fiscais.

Diálogo político = “manto de confusão”

Governo em ataque furioso ao G19 a propósito do boicote dos doadores

A furia do governo contra o boicote dos doadores explodiu a 4 de Maio, na sua avaliação do desempenho dos doadores (Anexo 2 do Aide-Mémoire) contendo um rude e sem precedentes ataque aos doadores. O governo diz que as discussões “muitas vezes degeneram em acusações mútuas, sugerindo em algum momento que a relação entre o GdM e os PAPs deixou de ser de parceria” e que tem “levado gradualmente ao enfraquecimento do espírito da parceria.”

Os doadores no G19 são atacados por terem agendas que não fazem parte do Memorando de Entendimento, no qual, em princípio, se baseia o apoio ao orçamento. “Os parceiros surpreendentemente tentaram mudar a dinâmica dos compromissos de 2010 em função da sua percepção do que aconteceu em 2009” e pelo que acharam ser a “necessidade do GdM proceder a uma alteração da lei eleitoral, melhorar transparência na governação económica, acelerar a reforma legal, entre outros aspectos.” Tudo isto em nome do diálogo político, mas na percepção do Governo de Moçambique, “depreende-se que o conceito e função do ‘diálogo político’ aparenta actualmente estar sob um manto de uma certa confusão em relação ao seu entendimento. A questão permanece: a que níveis se pode fazer o ‘diálogo político’, com quem, quando e sobre o quê, e como integrá-lo positivamente no quadro da parceria?”

Finalmente o governo acusa o G19 de “tendência a uma abordagem quase que ‘bíblica’ nas interpretações de conceitos e parágrafos do Memorando sem ter em atenção determinada realidade contextual.”

O boicote dos doadores mudou o relacionamento

Deixem de mandar nos Ministros

“Neste momento, qualquer técnico do lado dos parceiros quer fazer diálogo político em qualquer momento, o que não é admissível. Técnicos não podem envolver-se neste tipo de diálogo e muito menos tentar dar instruções a directores nacionais e ministros”, defendeu o governo em entrevistas para o *Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009*.

“Parceiros continuam a envolver-se nos detalhes de certas áreas e sectores para os quais não estão qualificados. Por isso, querem o impossível feito em tempo impossível, e por vezes o diálogo é minado por falta de capacidade técnica para entender as questões. Entre os parceiros não existe coerência e unidade no que diz respeito a matérias técnicas: uns dizem uma coisa, outros querem outra,” disseram funcionários do governo.

e o governo termina pedindo o estabelecimento de alteração nas metas e na complexa estrutura dos grupos de trabalho simplificando a arquitectura do acordo de modo muito substancial.

Alguns doadores preocupados

Alguns doadores exprimiram preocupação sobre a mudança no relacionamento em entrevistas para a *Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009*. Houve acordo sobre o ponto de que “o espírito de parceria tem vindo a enfraquecer”. Chamou-se a atenção para o facto de que o Memorando de Entendimento assinado no ano passado “é percebido pelos parceiros como sendo assimétrico a favor dos PAP, e que foi produzido sob grande pressão sendo que o GdM aceitou-o para garantir os desembolsos.”

Entrevistas com os doadores para a avaliação independente também apontam para tensões dentro do grupo criadas pelo boicote dos doadores. “O aumento do peso do diálogo político relativamente ao técnico, nas relações entre os PAP e o GdM, tem tido interpretações divergentes. Alguns parceiros indicaram este facto como grande sucesso, mas pelo menos metade dos PAP e associados indicaram ter reservas em relação a esta evolução do diálogo e vêem esta mudança como um perigo e um problema. Alguns parceiros mencionam que este assunto está a dividir o grupo e reflecte tensões e conflitos sobre os centros em torno dos quais o diálogo político é estruturado. A polarização

Visitas diárias de doadores

Chega em média por cada dia útil a Moçambique uma nova missão de doadores. O G19 enviou 167 missões a Moçambique em 2009, comparado com 165 em 2008. A meta para 2009 eram exactamente 100, das quais 40 deviam ser missões conjuntas. Além destas, a ONU mandou 129, das quais 30 conjuntas, isto para um total de 296 missões de doadores – o que significa mais de uma missão por dia.

Do G19, o Banco Mundial foi quem mandou a maioria das missões, 43, das quais 18 conjuntas, seguido pelo Banco Africano de Desenvolvimento, que mandou 27 das quais 5 conjuntas. Vem depois a Finlândia, na altura presidindo ao G19, com 16 missões, nenhuma das quais em conjunto com outros países.

O governo salientou nos seus comentários sobre o G19, a falta destes em realizar as metas acordadas, “com impactos negativos sobre os custos de transacção para o Governo”.

das posições está a conduzir ao enfraquecimento da unidade do grupo.”

Os PAP classificados em grupos por tamanho e desempenho

(Desempenho) (Tamanho)	Muito bom	Médio Alto	Médio	Médio baixo	Fraco	Total
Muito grande	Reino Unido, CE		Alemanha, Banco Mundial			4
Grande	Holanda, Suécia	Canadá	Dinamarca, Noruega	BAD	Portugal	7
Médio	Espanha	Irlanda	Finlândia, França			4
Pequeno	Suíça, Áustria	Itália	Bélgica			4
Total	7	3	7	1	1	19

Fonte: *Moçambique: Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009*

Os doadores também falham metas e não estão a fazer progressos

Durante os passados seis anos os doadores do apoio ao orçamento também concordaram em metas e estas são avaliadas independentemente, estando esta avaliação, nos últimos anos, a cargo do Instituto de Ciências Sociais e Económicas, IESE, de Maputo. O seu *Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009* declara que o desempenho dos doadores foi apenas “médio”, idêntico ao de 2008 e semelhante a 2006 (segundo-se a significativos progressos em 2004 e 2005).

Sete doadores são cotados como muito bons: Inglaterra e Suíça (cada um com 36 dos 38 pontos possíveis), a Comissão Europeia, a Holanda e a Suécia (33) e a Áustria e a Espanha (32). No que se refere ao ano passado, a antiga potência colonial, Portugal, é o único classificado como “baixo”, com 13 pontos. Portugal é também o mais pequeno dos contribuintes, gastando apenas 1,5 milhões de US Dolares para comprar um lugar na

G19 Os Parceiros de Apoio Programático são constituídos por 19 Membros (G19): Alemanha, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comissão Europeia, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Suíça, Reino Unido, o Banco Africano de Desenvolvimento e o Banco Mundial. Os PAPs têm como Membros Associados os Estados Unidos e as Nações Unidas. O Fundo Monetário Internacional é membro ex-officio.

mesa. Tem também a percentagem mais alta da ajuda (96%) destinada a projectos.

A avaliação encontra uma melhoria em doadores usando o sistema nacional de auditoria e coordenação da cooperação técnica, e uma parte ligeiramente aumentada da ajuda como “programas de ajuda” – indo para apoio ao orçamento, programas sectoriais e orçamentos de ministérios, mais do que para projectos definidos pelo doador. Mas a previsibilidade da ajuda foi na realidade pior, e cinco doadores não conseguiram desembolsar pelo menos um pagamento a tempo: Canada, Finlândia, Irlanda, Portugal e Bélgica.

O estudo faz porém notar que o G19 são de longe melhores que outros doadores que não fazem parte do grupo.

Governo apela para avaliação independente

Sobre a avaliação, “é necessário modificar a forma como as avaliações dos parceiros e do GoM são feitas para a revisão anual. As duas avaliações (dos parceiros e do GdM) deveriam ser feitas por equipas independentes (em vez de os parceiros avaliarem o GdM e um consultor independente avaliar os PAP)” – sugere o governo nos seus comentários.

O governo também se queixa de que os doadores não prestam atenção à avaliação independente. “O relatório é produzido mas não é suficientemente estudado e trabalhado. Cada um lê a parte que lhe interessa (à sua agência) e presta pouca atenção à totalidade do relatório e às suas recomendações. O relatório é muitas das vezes

citado, mas mais frequentemente para legitimar uma ou outra posição, mas não é suficientemente aprofundado e aproveitado pelos parceiros e pelo GdM.” E “as recomendações repetem-se de relatório para relatório, às vezes sem impacto visível.”

Nos seus comentários, os doadores aceitam as críticas. “De uma forma geral, o relatório continua a não ser revisto e estudado em detalhe e as suas conclusões e recomendações consideradas para análise adicional. Com raras excepções, os PAP não recebem respostas dos governos dos seus países aos resultados do estudo, não trocam informações e opiniões entre si sobre o estudo, e não usam o estudo para influenciar os seus planos de acção e abordagens.”

E os doadores acrescentam um ponto novo: “Alguns PAP estão, intencionalmente ou não, a contribuir para que o estudo se transforme num conflito sobre palavras, frases, interpretações de parágrafos e outros aspectos do género, o que torna o processo irritante e desgastante e contribui para o desviar dos seus objectivos e funções principais.”

Boletim sobre o processo político em Moçambique

Para assinar: **To subscribe:**
Em Português: <http://tinyurl.com/mz-pt-sub>
In English: <http://tinyurl.com/mz-en-sub>

Estrutura do Portfólio Geral de Ajuda 2009 e proporção de diferentes modalidades

Doadores	Ajuda para o governo						ODA não-Governamental Total	Total ODA para Moçambique
	Ajuda Programático			Projectos ODA para o GdM	Orçamento Provincial	ODA Total para o GdM		
	Apoio geral ao orçamento (AGO)	Programas sectoriais	ODA Programático total					
Alemanha	19%	39%	58%	33%	0%	91%	9%	\$112 mn
Áustria	46%	14%	61%	32%	0%	93%	7%	\$10 mn
BAD	40%	0%	40%	60%	0%	100%	0%	\$78 mn
Banco Mundial	43%	17%	60%	40%	0%	100%	0%	\$255 mn
Bélgica	0%	14%	14%	30%	0%	44%	56%	\$10 mn
Canada	19%	56%	76%	14%	1%	90%	10%	\$59 mn
Comissão Europeia	55%	19%	73%	22%	0%	95%	5%	\$155 mn
Dinamarca	11%	26%	37%	38%	0%	75%	25%	\$83 mn
Espanha	27%	19%	46%	10%	5%	62%	39%	\$37 mn
Finlândia	27%	61%	88%	9%	0%	97%	3%	\$38 mn
França	13%	19%	32%	65%	0%	97%	3%	\$22 mn
Holanda	28%	46%	74%	13%	0%	87%	13%	\$92 mn
Irlanda	28%	56%	84%	0%	5%	90%	10%	\$53 mn
Itália	24%	10%	34%	17%	0%	51%	49%	\$22 mn
Noruega	38%	18%	55%	30%	0%	85%	15%	\$68 mn
Portugal	3%	1%	4%	95%	0%	99%	1%	\$56 mn
Reino Unido	59%	29%	88%	2%	0%	90%	11%	\$119 mn
Suécia	48%	18%	65%	25%	0%	90%	10%	\$90 mn
Suiça	38%	27%	65%	13%	0%	78%	22%	\$18 mn
TOTAL PAP	35%	25%	61%	29%	0%	91%	10%	\$1,376 mn
Estados Unidos	0%	0%	0%	100%	0%	100%	0%	\$263 mn
Nações Unidas	0%	3%	3%	82%	3%	88%	13%	\$107 mn
TOTAL PAP+NU+EUA	28%	20%	48%	43%	1%	92%	8%	\$1,746 mn

Fonte: Moçambique: Avaliação Independente do Desempenho dos PAP em 2009

Compromissos para apoio geral ao orçamento e sectores e fundos comuns para 2011 (USD m)

Doador	Apoio geral ao orçamento (AGO)	Reforma do Sector Público UTRESP	Tribunal Administrativo ATA	Educação FASE	Saúde PROSAUDE	HIV/SIDA CNCS	Água ASAS	Ação Social INAS	Agricultura PROAGRI	Impostos/Autoridade Tributaria TAA	Estatísticas Nacionais INE	Estradas PRISE	Sistafe UTRAFE	PESCAS	Descentralização PNPFD	Água Rural e Saneamento Pronasar	TOTAL
Alemanha	21.4		1.1	22.9		0.7				1.4							47.6
Áustria	4.6								0.7								5.3
BAD	26.7																26.7
Banco Mundial	85.0														9.0		94.0
Bélgica										1.4			1.4				2.9
Canada	13.3	1.3		23.0	8.0	1.4			3.5		1.3					0.4	52.2
Comissão Europeia	71.4				10.0								6.5				81.4
Dinamarca		2.2		11.0	7.0	0.7					1.1	2.6					31.1
Espanha	10.0			2.9	4.3												17.1
Finlândia	10.0		0.7	10.0					9.8								30.5
França	2.9																2.9
Holanda	25.7				10.0		1.4	1.9							1.4	6.4	46.9
Irlanda	15.7	0.4		6.3	19.3	0.9			1.1						0.4		44.1
Itália	5.7				1.1				8.4		0.7		0.4				16.4
Noruega	24.8										1.7		2.3	7.9			36.7
Portugal				0.4							0.4						0.7
Reino Unido	71.1			7.1	11.1	0.6		3.2				2.9				3.9	99.8
Suécia	4.1				4.3					0.5					0.7	1.6	11.3
Suíça	41.5		2.1						2.6			4.0					50.2
NU/Unicef				1.0	1.2											1.0	3.2
NU/UNFPA					0.5						0.3						0.8
Total	433.8	4.0	4.0	84.4	76.7	4.4	1.4	5.0	26.1	3.4	5.5	9.5	10.7	7.9	11.6	13.4	701.8

O apoio da Bélgica, de 4 milhões de US\$ vai através da Comissão Europeia e está incluído no total.