



Moçambique: Revisão do Desempenho dos Parceiros de Ajuda Programática em 2008 e Análise das Tendências entre 2004-2008

Relatório preparado para a Revisão Conjunta de 2009 por uma equipa do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE) composta por Carlos Nuno Castel-Branco (Chefe da equipa), Rogério Ossemame, Nelsa Massingue e Rosimina Ali.

Relatório Final V4
10 de Abril, 2009

ÍNDICE

1. Introdução, Principais Conclusões, Metodologia e Indicadores	1
1.1. Introdução	1
1.2. Principais conclusões da avaliação	2
1.3. Metodologia	4
1.3.1. <i>Trabalho realizado</i>	4
1.3.2. <i>Ajustamentos em alguns indicadores de avaliação</i>	5
1.4. Estrutura do relatório e agradecimentos	7
2. Avaliação do Grupo	9
2.1. Desempenho no que diz respeito aos indicadores QAD dos PAP	9
2.2. Avaliação qualitativa do desempenho dos PAPs feita pelo GdM e pelos PAPs	12
2.2.1. <i>Avaliação dos PAPs pelo GdM em 2008</i>	12
2.2.2. <i>Avaliação dos PAPs sobre si próprios em 2008</i>	17
3. Avaliação Individual	22
3.1. Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)	22
3.2. Áustria	23
3.3. Bélgica	24
3.4. Canadá	25
3.5. Dinamarca	26
3.6. DFID	28
3.7. Comissão Europeia (CE)	29
3.8. Finlândia	30
3.9. França	31
3.10. Alemanha	33
3.11. Irlanda	34
3.12. Itália	35
3.13. Holanda	36
3.14. Noruega	38
3.15. Portugal	39
3.16. Espanha	40
3.17. Suécia	41
3.18. Suíça	43
3.19. Banco Mundial	44
3.20. Classificação Geral dos PAPs por pontos	45
3.21. Avaliação geral por posição e escala	45
4. Tendências do Desempenho dos PAPs no período de 2004-2008	49
4.1. Desempenho em relação aos indicadores do QAD dos PAPs	49
4.2. Evolução da classificação e tamanho	56
4.3. Outros aspectos gerais que emergem da análise multi-anual	59
5. Comentários Finais e Conclusões	61
5.1. Comentários sobre os indicadores que necessitam de ser ajustados para o futuro	61
5.2. Principais áreas de preocupação para 2009	65

Anexos	68
Anexo 1: Sumário do desempenho geral em 2008	
Anexo 2: Sumário dos desembolsos de AID dos PAPs para Moçambique	
Anexo 3: Composição de carteira	
Anexo 4: Harmonização e condicionalismos	
Anexo 5: Utilização dos sistemas de gestão financeira do GdM	
Anexo 6: Trabalho conjunto	
Anexo 7: Unidades de implementação de projectos	
Anexo 8: Cooperação técnica	
Anexo 9: Questionário dos PAPs	
Anexo 10: Indicadores da Declaração de Paris	
Anexo 11: Termos de Referência	
Anexo 12: Informação comparativa do desempenho em 2004-2008	

1. Introdução, Principais Conclusões, Metodologia e Indicadores

1.1. Introdução

Esta é a quinta avaliação independente do desempenho dos Parceiros de Ajuda Programática em Moçambique¹. Estas avaliações fazem parte do exercício de mútua prestação de contas em Moçambique, no qual o desempenho do Governo de Moçambique (GdM) e do grupo de doadores que fornecem apoio ao Orçamento Geral do Estado (OGE), os Parceiros de Ajuda Programática (PAPs), são avaliados tendo em conta os indicadores de desempenho que o GdM e os PAPs adoptam conjuntamente. Os indicadores de desempenho para cada parte, GdM e PAPs, formam o Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD). Portanto, este relatório avalia o desempenho dos PAPs em relação ao seu QAD em 2008.²

O exercício de mútua prestação de contas, pelo qual todas as partes envolvidas no sistema de ajuda são avaliadas em relação aos seus QADs é um componente central do processo que tem como objectivo melhorar a efectividade e eficiência da ajuda no apoio ao desenvolvimento social e económico para a redução da pobreza. As declarações de Roma e de Paris sobre a Efectividade da Ajuda e o Memorando de Entendimento (MdE)³ entre o GdM e os PAPs estabelecem a visão, os princípios e as regras do relacionamento entre os doadores e os governos recipientes, com o objectivo de melhorar a harmonização (entre os procedimentos e os mecanismos dos doadores) e o alinhamento (das actividades dos doadores em relação às políticas, prioridades e procedimentos dos governos receptores).

Neste contexto, o principal princípio de efectividade na ajuda é que o governo recipiente fornece a orientação política e os instrumentos e mecanismos práticos à volta dos quais o processo de ajuda é harmonizado e alinhado e, na base disto, são tomadas as decisões sobre a alocação da ajuda. Outro princípio chave da efectividade na ajuda é que ambas as partes, doadores e governos recipientes, têm obrigações e responsabilidades e que a efectividade da ajuda no apoio ao desenvolvimento social e

¹ A primeira avaliação foi realizada em 2005 por uma equipa, dirigida por Tonny Killick, que avaliou o desempenho dos PAPs em 2004 (T.Killick, C.Castel-Branco e R. Gester. 2005. Perfect Partners? O Desempenho do Programa Parceiros na Ajuda em Moçambique 2004). A segunda avaliação foi realizada em 2006 por uma equipa da Ernst & Young dirigida por Carlos Castel-Branco, que avaliou o desempenho dos PAPs em 2005 (Ernst & Young.2006. Revisão do Desempenho dos PAPs em 2005 e Objectivos de matriz dos QAD dos PAPs para 2006). A terceira foi realizada em 2007 por uma equipa dirigida por Carlos CastelBranco com apoio na pesquisa de Nelsa Massingue e Tonecas Rafael, que avaliou o desempenho dos PAPs em 2006 (C.Castel-Branco (com apoio na pesquisa de Nelsa Massingue e Tonecas Rafael). 2007 Revisão do programa Parceiros de Ajuda Programática em Moçambique 2006). A quarta foi realizada em 2008 por uma equipa do IESE (Carlos Castel-Branco, Carlos Vicente e Nelsa Massingue. 2008. Revisão do programa Parceiros de Ajuda Programática 2007) e fez a revisão do desempenho do PAP em 2007. Estes relatórios podem ser obtidos a partir do website do programa Parceiros de Ajuda Programática (www.pap.org.moz). Também é possível fazer ligações a partir do website do IESE (www.iese.ac.mz).

² O QAD dos PAPs para 2008, que inclui o mecanismo de classificação baseado em pontos atribuídos ao desempenho de cada indicador, pode ser obtido a partir do website dos PAPs (www.pap.org.mz)

³ As declarações de Roma e de Paris sobre a Efectividade da Ajuda e o MdE entre o GdM e os PAPs podem ser obtidos a partir do website dos PAPs (www.pap.org.mz). Os principais indicadores de efectividade da Declaração de Paris estão anexos a este relatório.

económico para a redução da pobreza depende do desempenho de ambas as partes na implementação dessas obrigações e responsabilidades. Essas obrigações e responsabilidades são resumidas nos QADs anuais de cada parte.

Neste ponto, devem ser clarificados dois pontos-chave sobre este estudo e relatório.

Primeiro, este é um relatório independente, produzido por uma equipa de consultores usando o máximo das suas capacidades, a informação e os conhecimentos que lhe são fornecidos, os termos de referência do estudo e a matriz do QAD dos PAPs e o seu sistema de pontuação.⁴ Este relatório não reflecte necessariamente as opiniões do GdM ou dos PAPs, embora o relatório tenha beneficiado de entrevistas com todos os PAPs e funcionários de ministérios chave do GdM e de comentários críticos feitos por ambas as partes sobre a sua primeira versão. Portanto, cabe ao GdM e aos PAPs decidir como usarem o relatório, que lições devem ser retiradas e que acções práticas devem ser tomadas para melhorar o desempenho dos PAPs e a efectividade, em geral, da ajuda a Moçambique.

Segundo, o desempenho dos PAPs é verificado em relação a uma matriz de compromissos e a um sistema de classificação (por pontos) que foi aprovado pelos PAPs e GdM durante a revisão de médio prazo, em Setembro de 2008. Qualquer sistema deste tipo favorece um ou outro ponto de vista sobre quais são os maiores contributos para a efectividade da ajuda e como estes se combinam para atingir os resultados pretendidos. Dado que 87% da ajuda dos PAPs financia projectos públicos, 38% dos quais através do apoio ao OGE, é natural que a presente matriz atribua significativamente mais peso à composição das carteiras da ajuda (modalidades e alocação da ajuda) e à previsibilidade dos desembolsos. Portanto, esta avaliação não é direccionada à avaliação de todos os aspectos relacionados com a parceria para a ajuda mas está focada naquelas questões que desempenham um papel crucial na efectividade da ajuda, como parte do financiamento público para o desenvolvimento.

Isto significa que, para cada PAP, há elementos que não são avaliados, de forma que a matriz não captura, necessariamente, toda a dinâmica do processo da ajuda. A avaliação feita neste relatório refere-se ao desempenho relativo a uma matriz, com uma dada estrutura, pesos e inclinações. Alguns PAPs, principalmente os que têm baixa classificação na avaliação geral, provavelmente terão críticas aos resultados e à metodologia adoptados. Contudo, devem ter em mente que eles aprovaram a sua própria matriz do QAD, com as suas metas, pela prossecução das quais eles são completamente responsáveis uns perante os outros, perante o GdM e Moçambique e em relação aos quais são avaliados neste relatório.

1.2. Principais conclusões da avaliação

Como grupo, o desempenho dos PAPs em 2008 melhorou significativamente em relação a 2007. Em média, cada indicador dos QADs dos PAPs foi atingido por 75% dos PAPs (contra 66% em 2007). Os PAPs, como grupo, obtiveram 25 pontos (66%), em comparação com 15 pontos (39%) que receberam

⁴ Favor verificar o Anexo 11 onde se encontram os termos de referência do presente estudo.

em 2007. O desempenho, no que diz respeito aos indicadores do núcleo central da administração das finanças públicas [Composição das carteiras, AID no orçamento, uso de sistemas nacionais (procedimentos de execução do orçamento, auditorias, relatórios financeiros e *procurement*)] melhorou significativamente, mas estas continuam a ser as áreas em que os PAPs enfrentam maiores deficiências e são as áreas de maior preocupação para o GdM.

Em comparação com 2007 os seguintes países ou agências melhoraram a sua posição, subindo de um nível mais baixo de desempenho para um nível mais alto: Alemanha, Banco Mundial e BAD de “fraco” para “médio baixo”; a Comissão Europeia de “médio baixo” para “médio”; o Canadá de “médio baixo” para “médio alto”; a Dinamarca e a Suécia de “médio” para “médio alto”; a Finlândia, a Espanha e a Irlanda de “médio alto” para “muito bom”. A posição da Noruega caiu de “muito bom” para “médio alto”. A posição de, Portugal, França, Itália, Bélgica, Suíça, Holanda e DFID não mudou. Para a Áustria esta é a primeira avaliação.

O número de desempenhos “fracos” desceu de 4 para 1, o número de desempenhos “muito bons” subiu de 5 para 7, o número de “médios altos” subiu de 3 para 5, o número de “médios baixos” aumentou de 3 para 4, e o número de “médios” caiu de 3 para 2. Assim, 12 dos 19 PAPs (63%) estão nos dois grupos cimeiros e apenas 5 (26%) estão nos dois últimos grupos de desempenho. Em 2007, 8 dos 18 PAPs (44%) estavam nos dois grupos cimeiros e 7 (39%) estavam nos dois últimos grupos.

Em 2008 houve, igualmente, uma significativa mudança no “tamanho” dos PAPs, definido pelo montante da AID para o GdM, em relação a 2007. A Suécia subiu de “grande” para “muito grande”; a Noruega, o Canadá, a Dinamarca, o BAD e Alemanha subiram de “médio” para “grande” e a França subiu de “pequeno” para “médio”. Não houve mudanças a respeito dos outros PAPs. Como resultado o número de PAPs “muito grandes” subiu de 3 para 4, o número de “grandes” subiu de 3 para 7 e o número de “médios” caiu de 6 para 2. Desta forma, 11 PAPs (58%) são agora “muito grandes” ou “grandes” (contra 6, 33%, em 2007) e apenas 8 (44%) são “médios” ou “pequenos” (contra 12, 66%, em 2007). Isto reflecte um crescimento de 6% dos montantes alocados ao GdM, em relação a 2007, bem como um aumento anual de 4% no total da AID concedida à Moçambique em 2008. Assim, a porção da AID para o GdM, no total da AID desembolsada em 2008, aumentou em 2% relativamente a 2007.

Há alguma relação entre o tamanho do doador (medido pelo montante da sua AID desembolsada para o GdM) e o nível de desempenho, na medida em que 5 dos 7 PAPs grandes e 4 dos 6 pequenos ou são “muito bons” ou “médio altos”. Os outros estão distribuídos mais ou menos equilibradamente pelos vários graus de desempenho.

Os PAPs multilaterais parecem estar a começar a ajustar-se ao sistema, com a CE, o Banco Mundial e o BAD a subir um nível em relação ao ano anterior. Assim, enquanto em 2007, 2 de cada 3 multilaterais tiveram um desempenho “fraco”, em 2008 nenhum o teve.

Os maiores desafios identificados por todas as partes para 2009 estão relacionados com o desenvolvimento e adopção de uma política e estratégia de ajuda correcta e sólida; a consolidação dos ganhos com a harmonização, o alinhamento e a melhoria, em geral, nos indicadores centrais das

regras de gestão financeira, bem como a expansão desses ganhos a todos os fundos comuns e aos projectos; melhorias significativas na previsibilidade a médio prazo; produção de um Cenário Fiscal de Médio Prazo (CFMP) sólido, prospectivo e indicador; usando o facto de que muitos PAPs estão a desenhar novas estratégias para influenciar e acelerar mudanças, particularmente no que diz respeito à divisão de tarefas e obediência aos indicadores centrais das regras de gestão financeiras; e a adopção de um plano de trabalho, após a Revisão Conjunta (RC) para dar seguimento às principais constatações e recomendações dos relatórios de avaliação.

1.3. Metodologia

1.3.1 Trabalho realizado

Para realizar esta avaliação, a equipa:

- Teve um encontro com todos os PAPs (Chefes de cooperação (CdC) e economistas) para clarificar os questionários e o processo de avaliação que se iria seguir;
- Entregou um questionário a todos os PAPs, baseado na matriz do QADs dos PAPs para 2008, que permitiu a recolha sistemática de dados sobre a composição dos pacotes de ajuda, previsibilidade, harmonização e alinhamento e reforço da capacidade (questionário anexo);
- Recolheu mais informação qualitativa e opinativa dos funcionários dos PAPs e do GdM com base num guia de entrevista que foi feito circular (guia de entrevista anexo);
- Realizou entrevistas individuais com todos os PAPs e representantes dos Ministérios do Plano e Desenvolvimento, das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Banco de Moçambique (lista das entrevistas anexa);
- Realizou uma entrevista técnica com funcionários do Ministério das Finanças e do Banco de Moçambique para verificar dados financeiros sobre os fluxos da ajuda;
- Beneficiou de alguns encontros com o grupo de referência para verificar o trabalho, clarificar alguns pontos e tomar decisões.

Após as entrevistas com os PAPs, e depois de os PAPs terem entregue a segunda versão dos questionários, foram circuladas algumas notas técnicas com algumas perguntas adicionais para clarificação (sobre os dados, os novos Programas Sectoriais do Governo (PSGs), etc).

1.3.2. Ajustamentos a alguns indicadores da avaliação

Alguns dos indicadores do QAD dos PAPs não são tão justos e claros como deveriam ser, nem sempre enfrentam o problema que deveriam enfrentar ou dependem muito fortemente do que se assume que a outra parte irá fazer. Por conseguinte o consultor ajustou, requalificou ou desqualificou alguns indicadores do QAD para garantir justeza e clareza à avaliação.

- Há três problemas com os indicadores 6 e 7 (“% da AID do PAP registada no orçamento do Estado” e “AID desembolsada pelos PAPs como % da sua ajuda registada no orçamento do Estado”). Primeiro, estes indicadores não são claramente diferentes uns dos outros, devido à forma como estão redigidos. Segundo, a ligação feita na matriz do QAD entre o indicador 7 e o indicador 7 da Declaração de Paris não é correcta, porque o indicador 7 de Paris refere-se ao calendário de desembolso conforme programas acordados dentro de quadros anuais ou plurianuais (o que está coberto pelo indicador 5 da matriz do QAD). Terceiro (e isto também se aplica ao indicador 6), o indicador não é claro no que diz respeito à definição de: “registada no orçamento”. Dadas as práticas correntes em Moçambique é extremamente difícil identificar que projectos estão registados no orçamento quando o orçamento é aprovado pelo Parlamento.

Após um encontro com o grupo de referência foi clarificado que o objectivo do indicador 6 é medir a percentagem de AID para o GdM que pode ser registada no orçamento (isto é, que segue os procedimentos definidos pelo GdM para inclusão no orçamento). Isto não significa, necessariamente, que todos esses fundos sejam, de facto, registados no orçamento. Obtivemos os resultados para este indicador aceitando a informação fornecida pelos doadores sobre a quantidade da AID registada no orçamento (tabela 2.2.2 do questionário) e dividindo essa quantia pela quantia de AID desembolsada (tabela 1C do questionário).

No mesmo encontro com o grupo de referência também foi clarificado que o objectivo do indicador 7 é medir a proporção da AID programática prometida (apoio ao OGE e ajuda aos programas sectoriais do Governo) que foi desembolsada. Obviamente obtivemos este rácio dividindo o montante de ajuda programática desembolsada pelo montante de ajuda programática prometida (Tabela 1A do questionário).

- O indicador 11 (estrita harmonização entre os acordos bilaterais para o apoio ao OGE e o MdE) cria um problema para os PAPs individuais cujos acordos bilaterais ainda não foram avaliados em relação à sua “estrita harmonização com o MdE” pelo grupo de referência relevante. Desta forma, se este indicador for estritamente aplicado, alguns PAPs serão penalizados apenas porque os seus acordos não foram avaliados. Portanto, este indicador (e o seu 1 ponto) foi eliminado da avaliação.
- Indicador 15 (impostos): existem dois problemas com este indicador. Primeiro, havia alguma ambiguidade em relação à definição da meta para 2008 (a meta para 2009 está clara). Segundo, o levantamento feito para obter a linha base de comparação apenas no último trimestre de 2008 foi circulado entre os PAPs, de maneira que os PAPs não tiveram tempo

suficiente para operarem mudanças significativas em 2008 relativamente à linha base de comparação. Numa outra secção deste relatório alguns comentários são feitos sobre o assunto dos impostos. Contudo, este indicador não foi avaliado pelas razões mencionadas acima. Assim, este indicador foi eliminado da avaliação e os seus 2 pontos foram retirados do sistema de pontuação.

- Em relação ao indicador 16a (% de missões conjuntas) a informação fornecida pelos PAPs é inconsistente. Por exemplo, alguns PAPs indicam outras agências com quem participaram em missões conjuntas, mas muitas dessas outras agências não mencionam essas missões. Apesar de vários apelos muitos PAPs não confirmaram se tomaram, ou não, parte nessas missões e se essas missões foram realizadas conjuntamente.

Para a avaliação de 2008 decidimos que, de cada vez que um PAP menciona uma missão conjunta com outras agências, registamos a missão como conjunta para todas as agências mencionadas sem levar em conta se a missão foi referida pelas outras agências.

O outro problema com este indicador é que, se ele for estritamente aplicado, um PAP com uma missão individual (não conjunta) recebe 0 pontos, enquanto outro, com 20 missões (das quais 7 são conjuntas) recebe 1 ponto, porque o objectivo das missões conjuntas (35%) foi atingido. No entanto, este indicador tem mais o objectivo de medir o peso do número de missões sobre o GdM do que a quantidade de missões conjuntas por si só.

Dado que o objectivo agregado (para todo o grupo) para o número total de missões em 2008 é de 120 e o objectivo, em proporção, de missões conjuntas é de 35% estimamos o número total de missões individuais (não conjuntas) que cada PAP podia ter para que o objectivo agregado fosse atingido. A partir daí decidimos que os PAPs obteriam o ponto atribuído a este indicador desde que: (i) o número total de missões individuais (não conjuntas) não exceda 3 para os PAPs bilaterais e 7 para os PAPs multilaterais; ou (ii) o número de missões individuais (não conjuntas) exceda 3 (para os bilaterais) e 7 (para os multilaterais) mas a percentagem de missões conjuntas no número total de missões não seja inferior a 35%.

Para o indicador 16b da matriz agregada relacionado com o número total de missões, o consultor teve que fazer um ajustamento devido à repetida contagem das missões conjuntas. A pouca informação disponível para identificar missões conjuntas e as agências envolvidas nessas missões foi usada para ajustar o número agregado de missões conjuntas evitando repetida contagem. Para aquelas missões, em que as agências envolvidas não estavam correctamente identificadas, o consultor não teve outra solução senão somar o número total de missões conjuntas declaradas e dividir o resultado por 2 (para obter algum nível de ajustamento em face de uma quantidade desconhecida de repetidas contagens) e o número resultante foi somado ao número total das missões conjuntas. Desta forma, o número para missões conjuntas compreende duas partes: uma, que está completamente ajustada, e outra parcialmente ajustada para minimizar repetida contagem. O número para o total das missões inclui missões individuais e conjuntas.

- O indicador 17 (trabalho analítico que é coordenado) tem o objectivo de maximizar sinergias entre os PAPs e minimizar os custos de transacção para o GdM. Contudo, ele produz alguns resultados estranhos. Um número significativo de doadores não realiza absolutamente nenhum trabalho analítico e alguns têm uma enorme agenda de trabalho analítico. Muito poucos dos estudos são feitos conjuntamente (envolvendo mais do que um PAP). É quase impossível definir estudos que não estejam, de uma forma geral, em linha com as prioridades do GdM, dado que essas prioridades, tal como estão definidas no PARPA, têm um alcance muito alargado. Ora, os PAPs, que não realizam nenhum estudo, obtêm os pontos, enquanto PAPs, com grande número de estudos, dos quais o número de feitos em conjunto não é suficiente (60%) não obtêm os pontos. Portanto, este indicador premeia quem anda à boleia, porque os PAPs que não realizam trabalho analítico se baseiam, na sua tomada de decisões, nos PAPs que realizam trabalho analítico. Pela forma como o indicador está, neste momento, a equipa decidiu eliminá-lo (e ao seu 1 ponto) da avaliação de 2008 e do seu total de pontos disponíveis.

Apesar das suas insuficiências, a metodologia adoptada reflecte a natureza da avaliação e os compromissos que os PAPs assumiram no que diz respeito ao seu desempenho em 2008. Portanto, embora o leitor seja avisado que a avaliação, baseada na matriz do QAD dos PAPs, nem sempre reflecte toda a verdade e que os resultados subsequentes devem ser tratados com cuidado, o facto é que os PAPs são avaliados, neste relatório, em confronto com os seus próprios compromissos, reflectidos no seu QAD, e com as decisões que tomaram para implementar esses compromissos em 2008.

1.4. Estrutura do relatório e agradecimentos

O relatório está organizado em mais 4 secções. A secção 2 fornece uma imagem geral do desempenho do grupo dos PAPs no seu conjunto, enquanto a secção 3 debate cada PAP individualmente e classifica os PAPs por desempenho e por tamanho. A secção 4 presta atenção à evolução dos indicadores comuns ao longo do período de 5 anos, de 2004 a 2008, e a secção 5 apresenta alguns comentários e conclusões finais, incluindo propostas para melhorar os indicadores do QAD dos PAPs para o futuro e um sumário dos principais desafios para 2009 identificados pelo estudo. Vários anexos incluem todos os dados recolhidos e utilizados para este relatório (organizados e processados), a lista das entrevistas, os termos de referência, e os indicadores de progresso da Declaração de Paris para comparação com os indicadores do QAD.

Os autores gostariam de agradecer à Troika dos PAPs e, em particular, ao grupo de referência, para este estudo, que incluía Patrick Empey (Cooperação Irlandesa), Ute Heinbuch (Cooperação Alemã), Wim Ulens (Cooperação Técnica Belga), Aston Johnston (conselheiro da Troika) e Hanifa Ibraimo (MPD). A equipa de avaliação também beneficiou do apoio técnico fornecido pela secretária dos PAPs, Benilde Garrine. Gostaríamos igualmente de agradecer a todos os funcionários do GdM que disponibilizaram o seu tempo para se reunirem connosco e forneceram informação válida e comentários opinativos sobre assuntos chave, particularmente os Directores António Laíce, Domingos

Lambo, Augusto Sumburane, Carolina Pessane e Carla Timóteo (Banco de Moçambique). Outros funcionários do MPD e do MdF (Hanifa Ibrahim, Alberto Manhuse, Fausto Mafambisse, Fernando Ngoca, Custódia Paunde, Ester José, Arginaldo Muandula, Aristótle e outros) também contribuíram de uma forma significativa para que os objectivos deste estudo fossem alcançados. Finalmente gostaríamos de agradecer a todos os PAPs pelo interesse, esforço e respostas às exigências do estudo e pelas sugestões críticas que ajudarão a melhorar a qualidade da avaliação e do relatório final.

2. Avaliação do grupo

2.1. Desempenho no que diz respeito aos indicadores QADs dos PAPs.

A tabela em anexo 1 mostra o desempenho do grupo dos PAPs, como um todo, em relação a matriz do QAD dos PAPs para 2008. Progressos têm sido feitos em várias áreas dos indicadores do QAD:

- Embora só 4 dos 18 indicadores individuais considerados foram cumpridos por todos os PAPs individualmente (compromissos de apoio ao OGE dentro de quatro semanas a partir da RC (indicador 4), o envio de informação para o Cenário Fiscal de Médio Prazo - CFMP (indicador 8), aderência às condicionalismos comuns (indicador 9), e exceções ao anexo 10 (como todos que deveriam ter cumprido a meta fizeram-no), **em média** cada indicador foi cumprido por 75% dos PAPs, o que é uma melhoria significativa em relação aos resultados de 2007 onde, em média, só dois terços dos PAPs cumpriram cada indicador.
- As percentagens de apoio ao OGE (indicador 1) e de Ajuda Programática (indicador 2) no total da AID aumentaram de 36% e 61%, respectivamente, em 2007 (e de 34% e 55% em 2006) para 38% e 66% respectivamente, em 2008. Isto permitiu aos PAPs, como grupo, diminuir as diferenças em relação às metas (40% para o apoio ao OGE e 75% para a Ajuda Programática), contribuindo dessa forma para reforçar os instrumentos e as condições de liderança e coordenação governamental e para um maior alinhamento e efectividade da ajuda. Dos 19 PAPs em 2008, nove alcançaram a meta alta (40%) do apoio ao OGE (contra 7 em 2007), 4 atingiram a meta média (30%), 2 atingiram a meta baixa (20%), e 4 não conseguiram atingir nenhuma das metas. No que diz respeito à Ajuda Programática em 2008, 7 PAPs atingiram a meta alta (75%), contra 6 em 2007, e 4 atingiram a meta baixa (66%). Portanto, 8 PAPs não atingiram nenhuma das metas. Os que melhoraram muito foram a Comissão Europeia, a Finlândia, a Holanda, a Bélgica e a Itália, enquanto a Dinamarca ajustou a sua carteira à tendência normal após um desembolso mais alto que o habitual para o OGE em 2007.⁵
- O número de agências com acordos financeiros de apoio ao OGE de menos de 3 anos (indicador 3) tem vindo a reduzir de 5 (de um total de 18 PAPs) em 2006 para 3 (18) em 2007 e 2 (19) em 2008. Em 2008 os 2 PAPs que não tiveram acordos financeiros para 3 anos ou mais deram passos no sentido de introduzir acordos multi-anuais, a partir de 2009, de não menos de 3 anos. Os dados parecem indicar uma melhoria consistente na previsibilidade a médio prazo mas esta imagem não é totalmente exacta. Em primeiro lugar, deve-se considerar que vários dos acordos dos PAPs com o GdM estão a chegar ao seu final; como não se trata de acordos rolantes a previsibilidade no final do programa está próxima de zero. Em segundo

⁵ Ver a revisão de desempenho em 2007 para uma explicação do desembolso da Dinamarca para o OGE nesse ano.

lugar a crise financeira internacional reduz ainda mais a previsibilidade de novos programas e acordos bilaterais, porque, embora os PAPs possam argumentar que os seus compromissos programáticos para o presente ano (2009 e, talvez, 2010) vão ser cumpridos, ninguém pode garantir os níveis dos desembolsos totais da AID de 2010-2011 em diante.

Esta constatação é confirmada pelos resultados do indicador 8 (informação respeitante aos compromissos da AID para o CFMP). Embora todos os PAPs tenham declarado que forneceram a tempo, a informação financeira requerida para o CFMP, funcionários do GdM afirmam que a informação de 2010 em diante é muito fraca. Portanto, os PAPs podem fornecer uma boa informação, a curto prazo, mas, à medida que o tempo se afasta da origem, a informação torna-se bruscamente muito mais escassa e inconsistente.

- Todas as agências fizeram os seus compromissos para 2008 e 2009 dentro das 4 semanas após a Revisão Conjunta (RC) (indicador 4). Todas as agências desembolsaram as contribuições confirmadas para o OGE no ano fiscal para que estavam calendarizadas, mas duas agências não conseguiram desembolsar no trimestre para os quais esses desembolsos estavam calendarizados (só uma não o conseguiu fazer em 2007 e 5 não conseguiram em 2006) (indicador 5). Em 2008, foi introduzido no QAD dos PAPs uma calendarização mensal dos desembolsos. Dos 19 PAPs, 13 desembolsaram de acordo com a calendarização mensal e 4 com a calendarização trimestral.

Para além disso, quase dois terços do apoio ao OGE de 2008 foram desembolsados no primeiro trimestre de 2008. Isto contrasta com 2004, por exemplo, em que quase dois terços dos fundos do apoio ao OGE foram desembolsados no último trimestre do ano. Embora “desembolsos no primeiro trimestre” não sejam um indicador, a funcionalidade, a segurança e a flexibilidade melhoram quando os desembolsos são feitos mais cedo, dado que as garantias dos desembolsos são menos do que perfeitas.

- A meta para a proporção mínima de AID programática desembolsada (indicador 7 reformulado), 90 %, foi cumprida (100%). Não houve indicador comparável em 2007 (para 2007, a meta estava por definir)
- A percentagem da AID dos PAPs, usando procedimentos de gestão financeira pública do GdM, melhorou significativamente: 68% usaram procedimentos de execução do orçamento (indicador 12a) contra 61% em 2007; 39% usaram apenas sistemas de auditoria do GdM (indicador 12b) contra 37% em 2007; 63% usaram apenas procedimentos de apresentação financeira do GdM (indicador 12c) contra 49% em 2007; e 65% usaram sistemas de *procurement* do GdM (indicador 13) contra 51% em 2007. Em 2006 só 44% da AID utilizou procedimentos de execução do orçamento e não existia um único sistema de *procurement* do GdM. Portanto, no seu conjunto, os sistemas de gestão financeira do GdM têm sido reforçados como resultado de um crescente alinhamento do fluxo da ajuda com esses sistemas e dos esforços do GdM para melhorar as suas capacidades de gestão das finanças públicas e seu desempenho.

- Em 2008, 14 PAPs não tinham excepções ao anexo 10 no MdE (indicador 10), contra 12 em 2006 e 2007.
- Também continuou a registar-se progresso no que diz respeito a missões (indicadores 16a e 16b). O número total de missões reduziu para 165 (de 191 em 2007 e 203 em 2006) mas a meta do máximo número de missões (120) não foi atingida. A parte de missões conjuntas aumentou para 24% (de 18% em 2007 e 10% em 2006) mas a meta para 2008 (35%) não foi alcançada. No entanto, devemos ter em conta que parte da diferença entre 2008 e 2007 deve-se à maneira como as missões foram contadas (explicada anteriormente neste relatório).
- Há uma ligeira melhoria na cooperação técnica (CT) coordenada e CT coordenada sectorialmente (indicadores 20 e 21) cujas percentagens do total de CT aumentaram para 47% e 22%, respectivamente, de 38% e 21% em 2007 (a meta para 2006 era “chegar a um acordo sobre as regras para a CT coordenada”). Embora a meta para uma CT coordenada em 2008 não tenha sido atingida, a distância entre os resultados e a meta foi reduzida.

Contudo, os números também mostram que:

- As metas para o grupo 1 (apoio ao OGE) e 2 (Ajuda Programática) não foram atingidas e quase dois terços dos PAPs ainda não são capazes de atingir as metas altas para cada indicador. Particularmente preocupante é que 4 PAPs ainda estão a conceder menos de 20% da sua AID ao GdM através do apoio ao OGE e que as metas da ajuda programática não são atingidas por mais de 40% dos PAPs. O desempenho relativo à Ajuda Programática pode melhorar depois das propostas para novos apoios baseados em programas sectoriais do Governo (PSGs) serem avaliados e, eventualmente, incluídas na carteira da ajuda a PSGs.
- Das 18 metas dos indicadores da matriz agregada que podem ser realisticamente avaliados, só 11 foram atingidas pelos PAPs, como grupo (uma subida em relação aos 8 em 2007). Isto significa que os PAPs, como grupo, não conseguiram atingir 39% das metas estabelecidas no QAD dos PAPs (uma melhoria, no entanto, em relação aos 56% em 2007);
- Para os PAPs, as áreas mais difíceis continuam a ser as relacionadas com a composição da carteira (% do apoio ao OGE e da Ajuda Programática na AID total ao GdM), uso dos sistemas nacionais de auditoria, número de missões, cooperação técnica (CT) coordenada e excepções ao anexo 10 (embora a meta de 14 PAPs sem excepções ao anexo 10 tenha sido atingida, ainda há 5 PAPs que mantêm as suas excepções. As excepções de três deles serão eliminadas no novo MdE. Nesses indicadores os PAPs não conseguiram atingir as metas do grupo (com excepção do indicador “excepções ao anexo 10) e, **em média**, só 52% dos PAPs atingiram cada uma destas metas (compare-se isto com a média geral de 75% dos PAPs que atingiram cada meta). Se olharmos para os três indicadores mais difíceis (apoio ao OGE, Ajuda Programática e sistemas de auditoria), **em média** só 40% dos PAPs atingiu cada um desses indicadores. Essas áreas de difíceis questões de gestão das finanças públicas (composição das carteiras, auditoria) e problemas típicos de uma acção colectiva (missões, CT) tinham sido também os mais difíceis em 2007, 2006 e 2005.

- Quanto à percentagem da AID no orçamento (indicador 6) o objectivo mínimo (85%) foi atingido (95%) mas não houve melhorias em relação ao desempenho de 2007 (98%). Dos 19 doadores, 14 atingiram a meta (contra 17 em 2007).

Se tivéssemos que atribuir pontos ao grupo como um todo, os PAPs receberiam 25 de um possível total de 38 pontos, ou 66% (desempenho médio). Isto é uma melhoria significativa em relação a 2007, em que o grupo, no seu todo, recebeu 15 pontos, ou 39% (fraco). Contudo, devemos ter em conta que um sexto dos pontos do grupo vem de uma mudança introduzida no sistema de pontos em 2008 – a premiação do progresso e a graduação das metas para a composição das carteiras. Se ainda estivesse em funcionamento o sistema de pontos de 2007, o grupo teria recebido 21 pontos (55%) o que teria, de qualquer forma, sido uma importante melhoria, mas não tão significativa como foi com o novo sistema de pontos.

2.2. Avaliação qualitativa do desempenho dos PAPs feita pelo GdM e pelos PAPs

2.2.1. Avaliação dos PAPs pelo GdM em 2008

Como parte da avaliação do desempenho dos PAPs em 2008, foram entrevistados Directores e outro pessoal dos Ministérios do Plano e Desenvolvimento (MPD), das Finanças (MdF), dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (MINEC) e do Banco de Moçambique (ver anexo 7 com a lista das entrevistas).

Nessas entrevistas, funcionários do GdM consideraram as seguintes como sendo as áreas de melhoria significativa em 2008:

- Na revisão a médio-prazo, os doadores continuaram a respeitar o princípio do alinhamento entre a matriz estratégica do PARPA e o QAD do GdM, de forma que não foram introduzidos novos indicadores. Esta decisão foi altamente apreciada pelo GdM.
- A introdução de compromissos indicativos para os projectos foi considerada, pelo GdM uma inovação muito útil a ser consolidada ao longo do tempo;
- A necessidade de respeitar a planificação e o ciclo do orçamento tornou-se mais clara para muitos doadores e isso começa a ser visível através de um crescente alinhamento de fluxos de informação, compromissos e desembolsos, incluindo a nível de sector, com este ciclo;
- O início da introdução e adopção dos princípios do código de conduta e divisão de trabalho da UE é visto como um passo importante no sentido da implementação dos princípios da Efectividade na Ajuda;

- O reforço do secretariado dos PAPs e a sua próxima coordenação com o pessoal do GdM envolvido na coordenação da ajuda ajudou a melhorar a qualidade e articulação do trabalho conjunto.

Por outro lado, foram mencionados como problemas que permanecem e áreas nas quais significativamente mais trabalho conjunto precisa de ser feito, os seguintes:

- Diálogo político:
 - Os ministros respondem às perguntas dos PAPs mas é muito raro que façam perguntas aos PAPs. Isto acontece porque o GdM não está a despender tempo e recursos suficientes na preparação destes debates, e também por causa da falta de paridade de poder, dado que muitos, no GdM, acreditam que, para manter o fluxo da ajuda, não se deve questionar o comportamento e práticas dos PAPs;
 - O MdE e a Declaração de Paris são boas intenções mas não são legalmente vinculativas e não garantem um equilíbrio de poder entre os doadores e o GdM. Portanto, é pouco provável que o GdM questione os doadores porque, a um nível político, o GdM não está preparado para sustentar uma crise que possa resultar desse tipo de questionamento;
 - Os termos e o processo de diálogo a nível político devem ser respeitados por todas as partes. A carta com a agenda para debate a nível político deve incluir todas as questões e ser acordada com o GdM, e não devem ser incluídas mais questões importantes no último minuto, por doadores individuais ou por instituições do GdM. Durante as revisões é necessário um debate conjunto mais alargado ao nível correcto (isto é, não apenas ao nível da equipa de redacção) dos assuntos chave antes de eles serem incorporados no *Aide Memoire*. Dado que se supõe que o processo de ajuda é uma **parceria** para o desenvolvimento, as partes têm que trabalhar como parceiros, com o *aide memoire* final a representar quer um consenso, atingido no final de um debate extensivo, quer as opiniões do GdM e dos PAPs, quando não se chegou a um consenso.
- Embora se possa dizer que a ajuda programática está a funcionar bem, ainda há muito trabalho a fazer com os projectos, nomeadamente: consolidação do sistema de compromissos indicativos; formalização de todos os projectos com o GdM através de documentos de projecto aprovados e registo no orçamento; adopção de denominações comuns; melhoria da previsibilidade e capacidade de implementação quer nos fundos comuns quer nos projectos (o nível presente de execução do orçamento, mesmo em sectores e projectos prioritários, anda numa média de 61%); eliminação do condicionalismo paralelo quer nos projectos quer na ajuda sectorial (tais como a exigência pelo BAD e pelo Banco Mundial de requisitos legais e de auditoria adicionais, diferentes sistemas de *procurement* e diferentes condições de desembolso); eliminação da cláusula “sem objecções” quando existem condições para a implementação do sistema de *procurement* do GdM.;

Neste momento a previsibilidade a médio prazo é uma questão séria. À medida que as estratégias dos doadores vão chegando ao fim, a previsibilidade marginal aproxima-se de zero, porque essas estratégias não são rolantes. Por outro lado, a crise financeira está a aumentar a incerteza sobre o futuro para além de 2010. E se isto afecta o apoio ao OGE e o Apoio baseado em programas sectoriais, afecta ainda mais os projectos. Desta forma é impossível um bom cenário fiscal de médio prazo, estreitamente ligado ao orçamento, principalmente quando a componente local de recursos para o orçamento é ser complementar aos recursos externos, em vez de ser o factor determinante.

- Em resultado disto, enquanto o CFMP estiver tão ligado ao orçamento (que tem uma perspectiva de curto prazo e tem que ser financeiramente exacto), será difícil transformar o CFMP num instrumento útil para dirigir e gerir a ajuda.
- Por outro lado o CFMP poderia ser designado como um exercício de planeamento prospectivo no qual o GdM define prioridades políticas, calcula os seus custos e planifica a sua execução ao longo do tempo e, então, desenvolve uma estratégia adequada para a mobilização de recursos (receitas fiscais e não fiscais, donativos e empréstimos).
- O processo de avaliação tem que incorporar toda a ajuda, por várias razões:
 - O condicionalismo está a ser simplificado e racionalizado no que respeita ao AGO mas há evidências de que já emergiram novos condicionalismos noutros lados;
 - Embora a previsibilidade, de uma forma geral, no que diz respeito ao AGO tenha melhorado, há violações sistemáticas dos desembolsos acordados (calendarização, quantias) aos níveis de sector e de projecto.
- Para além disso, alguns doadores pedem provas adicionais de eficiência e efectividade para terem os seus projectos na Conta Única do Tesouro - CUT. Quando questionados sobre estas exigências adicionais, esses doadores dizem que estas são feitas a pedido dos seus quartéis-generais (QGs). A partir do momento em que os QGs se envolvem, o espaço para a harmonização e alinhamento é severamente reduzido.
- Crescem as pressões para incorporar toda a AID no orçamento e também para converter os projectos em fundos comuns. Contudo, alguns desses projectos operam com condicionalismos específicos e dentro de condições institucionais específicas que não são consistentes com os fundos comuns e apoio ao OGE. Portanto, a questão chave é como mudar esses condicionalismos e outras condições institucionais para tornar esses projectos consistentes com o apoio programático ao OGE e para evitar introduzir à força condicionalismos não apropriados e outras regras no sistema do orçamento. O GdM não pode alterar procedimentos orçamentais só para acomodar os interesses de doadores individuais.

- Há ainda muitos projectos (particularmente os que envolvem ONGs, pequenos doadores e doadores não harmonizados/alinhados) que nem sequer os grupos de sector conhecem. Muitos desses projectos não são implementados através do GdM mas são complementares aos projectos principais, implementados por ou através de departamentos do GdM. Alguns doadores estão a tentar incluir este tipo de projectos no orçamento mas estes são realizados com regras diferentes e são muito difíceis de controlar (e daí ser difícil recolher informação sobre a sua execução);
- Existe preocupação de que a descentralização esteja a ter um impacto na mudança da estrutura do apoio ao OGE para sectores afastados de modalidades programáticas. Por exemplo, no sector da Saúde, os fundos verticais tornaram-se, de longe, o canal mais importante para a entrada de fundos no sector, devido à escolha estratégica feita por dois ou três doadores (muitos dos outros doadores importantes financiam um ou mais dos fundos comuns). Embora se possa afirmar que os fundos verticais estão, de uma forma geral, alinhados com as políticas do GdM para o sector, eles são basicamente geridos pelos doadores, de acordo com as suas próprias prioridades e visão. A parte da ajuda programática neste sector está a cair fortemente.
- Há preocupações sobre um possível aumento dos custos de transação e da complexidade de avaliação à luz da nova perspectiva da UE em relação ao apoio ao OGE, através do “MDG Contract”.
- A forma como os fundos não gastos são re-incorporados no orçamento contribui para reduzir a credibilidade do orçamento. Esta questão precisa de ser mais debatida a um nível técnico;
- A Cooperação Técnica (CT) é uma área em que se tem que fazer muitos mais progressos, e eles podem ser feitos, mas muitos doadores insistem em manter o *modus operandi* de CT não coordenada e presa. Progressos numa CT coordenada ajudarão a reforma do sector público e serão ajudados pela reforma do sector público.
- A questão da racionalização e estrutura dos grupos de trabalho tem que ser mais debatida e tem que haver acordo entre todas as partes envolvidas, de uma forma coordenada. Os grupos são muitos, os custos de transação são altos e as capacidades são limitadas, mas a questão necessita de um debate coordenado e informado;
- O GdM apresentou uma proposta sobre a arquitectura da ajuda – como o GdM gostaria que ela fosse – mas até agora não recebeu nenhuma resposta dos doadores.

Os funcionários do GdM identificaram 8 principais desafios para 2009 e anos seguintes, nomeadamente:

- Desenvolvimento de uma política e estratégia de ajuda prática e sólida que sirva de guia, encoraje e promova parcerias de desenvolvimento internacionais;

- A adopção do novo MdE para o apoio ao OGE, que dê mais garantias de paridade de poder entre o GdM e os PAPs e que seja mais claro em relação a penalizações para os PAPs que não cumpram com os seus compromissos;
- A expansão da utilização dos sistemas nacionais do GdM para os desembolsos da ajuda (AID ao orçamento, na CUT, respeitando os procedimentos de execução do orçamento, no uso dos sistemas de auditoria, de informação financeira e de *procurement* do GdM). Isto significa a consolidação, desenvolvimento e expansão do progressos já conseguidos em termos de composição das carteiras, previsibilidade, utilização dos sistemas do GdM e mútua prestação de contas no apoio ao OGE e na Ajuda Programática ao nível de sector, mas também a sua expansão para projectos tanto quanto for possível;
- O desenvolvimento dos MdE dos sectores e dos fundos comuns em linhas similares às do MdE do apoio ao OGE;
- A inclusão dos doadores importantes, que não são PAPs, e fluxos de ajuda, que não sejam apoio ao OGE ou apoio baseado em programas sectoriais, no processo de avaliação, harmonização e alinhamento;
- O reforço da capacidade do GdM e dos PAPs e do foco para análise das dinâmicas, tendências, efectividade e impacto social e económico da ajuda. ;
- Melhoria da coordenação da cooperação técnica ao longo das linhas da ajuda programática; e
- Fazer com que o ODAMoz funcione como um instrumento de facilitação (base de dados) para melhorar a análise política macroeconómica bem como a verificação da efectividade, tendências e dinâmicas da ajuda em Moçambique.

No que diz respeito ao exercício de avaliação do desempenho dos PAPs, funcionários do GdM confirmaram as suas vantagens, referidas em 2007, e mencionaram que as principais fraquezas que permanecem são:

- Os resultados não são devidamente debatidos e utilizados pelos PAPs e, principalmente, pelo GdM. Desta forma, muitas constatações e recomendações dos relatórios não são levadas adiante;
- Não há penalizações para os PAPs que não cumprem com os seus compromissos, de forma que tudo depende da pressão voluntária dos pares;
- Embora a avaliação do desempenho dos PAPs esteja a ser feita há 5 anos, o desempenho dos PAPs ainda não é completamente compreendido, na prática, como componente chave e determinante do desempenho de todo o processo de ajuda e desenvolvimento.

Funcionários do GdM recomendaram que durante, ou imediatamente a seguir à RC, deveria ser desenhada uma matriz, com base nos relatórios de avaliação, para acções dos dois lados (GdM e PAPs), para melhoria do desempenho. Isto requer que as principais constatações e recomendações dos relatórios sejam profundamente debatidas e seja conjuntamente produzido e aprovado um plano de acção à eles relacionado. Poderiam ser organizados *ad hoc* grupos de trabalho conjuntos para se debruçarem sobre essas questões ao longo do ano e as reuniões da comissão conjunta de coordenação deveriam rever os progressos relacionados com essas questões.

2.2.2. Avaliação dos PAPs sobre si próprios em 2008

Como parte da avaliação foi pedido aos PAPs que fizessem comentários sobre questões individuais e de grupo, relacionadas com o desempenho dos PAPs em 2008, que melhorias significativas foram conseguidas e/ou que áreas continuam a ficar para trás e representam desafios para o futuro. Sobre melhorias muitos dos PAPs mencionaram as seguintes questões:

- A aprovação e assinatura do novo MdE que consolida os progressos feitos em várias áreas da parceria para o desenvolvimento, desde 2004, incluindo a eliminação de quase todas as excepções bilaterais;
- Melhoria em geral das questões relacionadas com a composição das carteiras. Previsibilidade a curto prazo e uso dos sistemas nacionais e alguma melhoria no que diz respeito à cooperação técnica coordenada, apesar do facto de as metas nessas áreas poderem não ter sido completamente atingidas. O crescimento da percentagem de fundos na CUT é uma melhoria significativa que precisa de ser consolidada e expandida. O uso do mecanismo dos fundos comuns foi consolidado e expandido.
- Início da análise e racionalização da estrutura dos grupos de trabalho;
- Desenvolvimento do ODAMoz e criação de bases para um maior uso e benefício, pelo GdM, deste sistema de informação;
- Melhorias notáveis na Avaliação da Gestão das Finanças Públicas (AGFP) e disseminação dos seus resultados;
- Mais iniciativas conjuntas, como se pode ver pela percentagem de missões conjuntas e trabalho analítico conjunto;
- Melhorias no que diz respeito a uma crescente divisão de tarefas entre os PAPs.

Três dos PAPs mencionaram a acção tomada pela Suécia e pela Suíça para assinalar a sua redução nos compromissos, devido ao insatisfatório progresso no combate à corrupção, como uma evolução positiva porque foi apropriada e seguiu as regras de relacionamento definidas pelo MdE.

Em termos de aspectos que continuam a ficar para trás, os PAPs mencionaram as seguintes:

- A CT coordenada (que não se desenvolveu muito após o estudo de 2005/2006), a estrutura dos Grupos de Trabalho (que continua a ser muito pesada e cara) e os procedimentos paralelos de auditoria, que ainda se aplicam em muitos fundos comuns, são problemas significativos a enfrentar, em que o progresso tem sido muito lento e a necessidade de mudanças é muito forte.
- O uso de sistemas do GdM de Gestão Finanças Públicas é quase restrito ao apoio ao OGE e ao apoio baseado em programas sectoriais e os esforços para melhorar a harmonização e o alinhamento estão quase restritos aos PAPs. O desafio é como estender esses processos e mecanismo sem andar para trás. Portanto, há uma necessidade crescente de liderança, por parte do GdM, para tornar claro quais são os pilares e normas à volta dos quais se devem desenvolver a harmonização e o alinhamento em geral. Neste processo, a experiência dos PAPs não deve ser perdida.
- A divisão de tarefas é ainda um problema significativo: os casos de cooperação delegada são poucos e de curta duração e muitos doadores continuam relutantes em ajustar as suas prioridades e estratégias às necessidades e pedidos do GdM. Estes problemas vão levantar desafios significativos à implementação prática do Código de Conduta da União Europeia e ao ajustamento dos efeitos potenciais da crise económica nos fluxos da ajuda.
- A parceria ajuda-desenvolvimento continua muito focada em processos e regras e não suficientemente na substância (políticas e resultados).
- O processo de avaliação da ajuda e prestação mútua de contas continua a ser dirigido principalmente pelos doadores, demasiado focado em processos e regras, dando pouca atenção à substância e resultados. Para além de todos os problemas que isto cria em termos de direcção e de propriedade, também afecta a qualidade da parceria.
- Apesar de progressos muito significativos, o processo de avaliação da ajuda e mútua prestação de contas continua a ser muito pesado e caro, em termos de coordenação e administração e das implicações destes factores na magnitude dos custos de transacção para os doadores e para o GdM. A questão é como simplificar o processo sem perder a experiência de um grupo de trabalho baseado no debate e na avaliação conjunta.
- A falta de uma política e estratégia de ajuda com substância prática, no que diz respeito à arquitectura da ajuda, à gestão, às prioridades na alocação de recursos, à divisão de tarefas

entre os doadores e entre departamentos do GdM, os focos à volta dos quais harmonizar e alinhar e com referência para os quais pode ser feita uma avaliação do progresso, e o sistema de avaliação de resultados. A política da ajuda não pode ser, simplesmente um documento geral sobre diplomacia genérica.

- O relacionamento entre o Banco Mundial e outros PAPs foi particularmente difícil, em 2008, em muitas áreas relacionadas com a harmonização (por exemplo o debate do MdE) o alinhamento com os procedimentos do GdM (por exemplo as regras de *procurement*) e a conceptualização da arquitectura da ajuda (por exemplo, como incluir os não-PAPs no processo de harmonização e alinhamento).
- Os custos do processo de harmonização e alinhamento, a falta de uma avaliação efectiva do impacto social e económico da ajuda (para além da avaliação dos processos) e a crise económica estão a contribuir para reduzir a pressão para que sejam implementados os princípios da Declaração de Paris sobre a efectividade da ajuda e para consolidar e levar em frente todos os progressos já registados em Moçambique.

Alguns PAPs mencionaram que existe um risco real de transformar algumas das organizações dos PAPs numa espécie de governo sombra, paralelo, na medida em que tendem a estar demasiado envolvidas na gestão, na tomada de decisões e no desenvolvimento de políticas a nível micro. Alguns doadores continuam a medir o progresso (ou falta dele) em função da implementação pelo GdM de prioridades políticas desenvolvidas ou sugeridas pelos doadores, independentemente de elas se adequarem e do debate endógeno sobre a política. A percepção de que os grandes doadores, ou as instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI, podem fornecer capacidade para o desenvolvimento, análises e monitorização de políticas e que o governo recipiente pouco mais precisa de ter do que capacidades de gestão e *procurement* para implementar essas políticas, continua presente e com forte em alguns doadores e isto tem que ser posto em causa.

Os maiores desafios identificados pelos PAPs para os próximos anos são:

- Produção de uma política e estratégia de ajuda que dirija, dê orientações claras, promova ou restrinja quando necessário, em vez de apenas fornecer um quadro geral para uma diplomacia genérica. Em particular a política de ajuda tem que ser clara, coerente e concisa sobre a arquitectura da ajuda, as prioridades na alocação de recursos, a divisão de tarefas entre os doadores e os departamentos do GdM, principais pilares da harmonização e alinhamento e sistema para a avaliação dos doadores e dos resultados da parceria ajuda-desenvolvimento.
- A expansão do processo de harmonização e alinhamento e a avaliação do desempenho dos doadores sem comprometer o progresso significativo, registado ao longo dos anos, à volta do grupo PAP na composição das carteiras, previsibilidade, uso de sistemas nacionais e outras áreas de alinhamento e harmonização. Este processo de expansão deveria contribuir para

umentar significativamente a percentagem de fluxos de ajuda programática (apoio ao OGE e apoio baseado em programas sectoriais), melhorar a previsibilidade (a curto e médio prazos) e intensificar o uso dos sistemas nacionais, em vez de minarem estas áreas chave para o alinhamento e a harmonização e para a efectividade da ajuda. Neste contexto também é importante olhar para os resultados dos PAPs e ver como fazer com que os PAPs, que ainda estão demasiado distantes de posições aceitáveis nas questões chave (composição das carteiras, previsibilidade e uso dos sistemas nacionais) façam progressos significativos nessas áreas.

- Desafiando e mudando regras rígidas, que fazem parte da maneira de fazer as coisas de alguns doadores (alguns PAPs e não-PAPs), na medida em que elas impedem o progresso e contribuem substancialmente para o crescimento dos custos da harmonização e alinhamento.
- Produção de um CFMP, coerente e orientador que não responda apenas defensivamente aos compromissos declarados dos doadores. Esse CFMP necessita de assumir a direcção indicando o que o GdM tenciona fazer, porquê e como, e de onde virão os recursos. O CFMP deveria ser um instrumento chave para negociar e decidir para onde devem ir os recursos, as prioridades, as opções políticas e como elas podem afectar as receitas e despesas, os custos das políticas e opções. O CFMP não deve estar apenas dependente das informações dadas pelos doadores; pelo contrário deve indicar o que os doadores devem fazer e como se relacionar com eles. Em conexão com isto talvez o CFMP se deva transformar mais numa parte do processo de planeamento a médio prazo, em vez de estar tão intimamente ligado com a realização directa do orçamento.
- Redução dos custos de alinhamento e harmonização e mudança do seu principal foco dos processos para a substância e resultados;
- Realizar progressos significativos na coordenação da CT, racionalização da estrutura e dinâmica do Grupo de Trabalho, melhorando a divisão de tarefas entre os doadores e a clarificação e reforço do processo de harmonização e alinhamento ao nível do sector.
- Melhorar significativamente a avaliação e análise da substância na parceria ajuda-desenvolvimento, nomeadamente o conteúdo das políticas, os resultados e impactos sociais e económicos e a análise custo/benefício das parcerias ajuda-desenvolvimento e políticas de desenvolvimento. Neste contexto, uma questão particular é como o orçamento pode ser usado para orçamentar políticas e opções e, ao fazer isso, ajudar a desenvolver uma análise de custo/benefício dessas políticas e opções.
- A melhoria da qualidade do ODAMoz e da efectividade de a ligar, numa base mais sólida, com outros sistemas de informação e de análises políticas do GdM. Melhoria na partilha da informação.
- Revisão dos indicadores e objectivos do QAD dos PAPs, em consulta e acordo com o GdM, para tomar em consideração a experiência acumulada em Moçambique e noutros locais, a

liderança do GdM através de uma clara política de ajuda, a necessidade de consolidar os progressos já realizados e expandi-los e as dinâmicas de expansão das práticas de harmonização e alinhamento a sectores, projectos e não-PAPs.

3. Avaliação individual

3.1. Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)

Tabela 3.1 Banco Africano de Desenvolvimento (BAD)

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) >30% (2) >40% (3)	43	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	43	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Trimestral	1
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	228	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui exceções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	Nao	0
	Uso de sistemas do Governo	12a	% de AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	43	0
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	43	1
		12c	% de AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	43	0
		13	% de AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	43	0
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	25	0		
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	Sim	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	24	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	0	0
Pontuação Total						21

A tabela 3.1 ilustra o desempenho em relação à matriz do QAD dos PAPs. O desempenho do BAD recebeu 21 dos 38 pontos possíveis, isto é 55%, representando uma ligeira melhoria em relação ao desempenho em 2007. A única melhoria que o BAD conseguiu, em 2008, em relação ao ano anterior foi o facto de ter aderido ao condicionalismo comum no apoio ao OGE. Em relação aos restantes indicadores, o BAD manteve o mesmo desempenho e deteriorou a pontuação para o indicador 5 (calendário dos desembolsos).

3.2. *Áustria*

A tabela 3.2 ilustra o desempenho da Áustria em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Áustria, um recém-chegado ao grupo dos PAPs recebeu 31 dos 38 pontos possíveis, isto é 82%. Trata-se de um desempenho muito sólido, dado o tamanho do doador e o facto de que 2008 foi o seu primeiro ano como PAP.

A Áustria atingiu todas as metas de previsibilidade (excepto na percentagem da AID registada no orçamento) e todas as metas de harmonização e alinhamento. Contudo, na cooperação técnica, falhou as duas metas. Apesar de ser um pequeno PAP (definido pelo montante da sua AID para o GdM), Austria teve um bom desempenho em termos de composição da carteira.

Tabela 3.2. *Áustria*

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	44	3
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	72	2
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	72	0
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	72	2

		12b	% de AID desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	44	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	72	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	72	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	67	1
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	SIM	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	40	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	4	0
Pontuação Total						31

3.3. Bélgica

A tabela 3.3 ilustra o desempenho da Bélgica em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Bélgica continua a melhorar em relação a desempenhos já fortes nos anos anteriores. Em 2008 recebeu 36 dos 38 pontos possíveis; isto corresponde a 95%, uma melhoria em relação aos 89% do desempenho de 2007. A Bélgica teve um desempenho muito forte, de uma forma geral.

Tabela 3.3. Bélgica

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	61	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	82	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	100	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	80	0
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2

Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	82	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	61	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	82	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	82	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	0	1
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
		Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	80
	20		% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	80	1
Pontuação Total						36

3.4. Canada

A Tabela 3.4 ilustra o desempenho do Canada em relação à matriz do QAD dos PAPs. O Canada recebeu 30 dos 38 pontos possíveis, isto é 79%. Isto é outra boa melhoria no desempenho do Canada.

Tabela 3.4. Canada

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	14	0
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	49	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos	Sim (1) para trimestral (3) para	Mensal	3

			acordado com o GdM	mensal		
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	86	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	113	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	89	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	14	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	84	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	84	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	41	1
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	80	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	80	1
Pontuação Total						30

Os pontos fracos do Canada continuam a ser relacionados com a estrutura da carteira. Contudo, ao contrário de 2007, os efeitos negativos da sua composição da carteira no uso dos sistemas nacionais não foi sentido em 2008, o que mostra que é possível fazer completo uso dos sistemas nacionais (e alinhar-se à volta dos sistemas nacionais) mesmo quando a carteira de ajuda não é, na sua maioria, dominada pela ajuda programática. Esta é a principal explicação para a melhoria em 2008 e deveu-se ao facto do projecto do Canada para o sector da Educação, que se considera como estando a usar todos os sistemas nacionais, excepto o de auditoria, ter aumentado a sua percentagem na quantia geral de AID ao GdM.

3.5. Dinamarca

A tabela 3.5 ilustra o desempenho da Dinamarca em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Dinamarca recebeu 30 pontos, dos 38 possíveis, isto é 79%. É uma melhoria em relação ao desempenho da Dinamarca em 2007 e é resultado da redução de UIPs e de ter atingido a meta das missões conjuntas. O resto da estrutura da sua pontuação não se modificou significativamente. A sua principal fraqueza

continua a ser a sua composição da carteira, em que nenhuma das metas dos indicadores foi atingida. A Dinamarca tem alguns novos projectos que poderiam ser considerados como Ajuda Programática mas, tal como foi explicado anteriormente neste relatório, não foram incluídos como resultado de uma decisão tomada em conjunto com o grupo de referência dos doadores para este estudo. No futuro esses projectos devem ser submetidos ao grupo de referência de forma a poderem ser incluídos na avaliação do próximo ano como ajuda programática, se o grupo considerar, depois de cuidadosa avaliação, que este é o caso.

Tabela 3.5. Dinamarca

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	19	0
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	55	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	151	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	112	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	55	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	19	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	69	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	81	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	83	1		
Capacity Strenghtening (13% da pontuação)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	SIM	2

total)	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	87	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	37	1
Pontuação Total						30

3.6. DFID

A tabela 3.6 ilustra o desempenho do DFID em relação à matriz do QAD dos PAPs. O DFID recebeu 38 dos possíveis 38 pontos, isto é 100%, e uma repetição da pontuação máxima possível atingida nos dois anos anteriores.

Tabela 3.6. DFID

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	67	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	100	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	100	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	102	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui exceções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	100	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	67	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	99	2
13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	99	2		

		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	86	1
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	88	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	74	1
Pontuação Total						38

3.7. Comissão Europeia

A tabela 3.7 ilustra o desempenho da Comissão Europeia em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Comissão Europeia recebeu 26 dos 38 pontos possíveis, isto é 68%, uma melhoria de 4 pontos percentuais em relação a 2007.

A melhoria da CE está relacionada, principalmente, com a sua composição da carteira, que conseguiu 5 dos 7 pontos possíveis e com o impacto da maior percentagem do apoio ao OGE usando sistemas de auditoria nacionais. Outra melhoria foi que a CE conseguiu desembolsar o seu apoio ao OGE durante o trimestre para o qual foi calendarizado. Contudo, estas melhorias foram parcialmente ofuscadas pela deterioração do desempenho da CE em relação às missões conjuntas e aos indicadores sobre a cooperação técnica coordenada.

Tabela 3.7. Comissão Europeia

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	48	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	69	2
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Trimestral	1
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	69	0
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	92	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	0
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	Nao	0

total)	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	69	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	48	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	69	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	69	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	22	0
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	20	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	20	1
Pontuação Total						26

3.8. Finlândia

A tabela 3.8 ilustra o desempenho da Finlândia em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Finlândia recebeu 35 dos 38 pontos possíveis, isto é 92%. Isto é um desempenho excelente, ainda melhor que o já bom nível atingido em 2007. A melhoria da Finlândia, de uma forma geral, resultou da subida de percentagem no apoio ao OGE e da adopção de um acordo de 3 anos (2008 – 2010) com o GdM. Apesar da sua melhoria na composição da carteira, ainda não conseguiu atingir o indicador sobre o uso de sistemas nacionais de auditoria. Também não conseguiu atingir a meta das missões conjuntas.

Tabela 3.8. Finlândia

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	31	2
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	93	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	98	2

		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	93	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	31	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	93	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	93	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	10	0
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	66	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	66	1
Pontuação Total						35

3.9. França

A tabela 3.9 ilustra o desempenho da França em relação à matriz do QAD dos PAPs. A França recebeu 24 dos 38 pontos possíveis, isto é 63%. Isto representa uma ligeira melhoria em relação ao desempenho da França em 2007.

Os principais pontos fracos da França continuam relacionados com a composição da carteira (na medida em que não conseguiram atingir as metas 1 e 2) e com a cooperação técnica. Em relação a 2007 a França perdeu 2 pontos no indicador sobre o uso de sistemas nacionais de apresentação financeira e ganhou 1 no indicador sobre as missões conjuntas.

Por outro lado, a França tem sido um membro muito activo do grupo e contribuiu significativamente para que se tenham atingido alguns objectivos comuns como, por exemplo, o mapeamento e a racionalização da estrutura do grupo de trabalho e o desenvolvimento de um sistema para uma estimativa fácil da composição da carteira e para o uso dos sistemas nacionais por todos os doadores.

Tabela 3.9. França

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	14	0
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	34	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	109	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui exceções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	Não	0
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	75	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	35	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	45	0
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	80	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	36	1		
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	29	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	10	0
Pontuação Total						24

No que diz respeito ao debate de 2007 sobre a forma da França financiar o OGE (reciclando o serviço da dívida de Moçambique), tiveram um ano de debates internos sobre este assunto mas não foram introduzidas mudanças. Portanto mantém-se o ponto que, estritamente falando, pode ser questionado que reciclagem da dívida, uma forma de alívio da dívida, possa ser considerado apoio ao OGE, particularmente quando alívio da dívida não é sequer incluído na contabilização da AID. Levando este debate para conclusões extremas, pode-se até argumentar que o apoio que a França presta ao OGE é financiado pelos outros PAPs, que ao financiarem o OGE permitem que o GdM pague o serviço da dívida à França, que então é reciclado pela França como apoio ao OGE. É recomendável que os PAPs e o GdM tenham uma boa e bem informada discussão sobre este ponto, e que seja feita uma avaliação exaustiva de outras possibilidades, incluindo dos empréstimos altamente concessionais com flexibilidade de ajuste à choques macroeconómicos, de forma a encontrar substitutos para reciclagem da dívida mais adequados como forma de financiar o OGE.

3.10. Alemanha

A tabela 3.10 ilustra o desempenho da Alemanha em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Alemanha recebeu 21 dos 38 pontos possíveis, isto é 55%. Esta é uma melhoria no desempenho da Alemanha relativamente a 2007. A Alemanha melhorou nas missões conjuntas e na CT coordenada, e tem o potencial de melhorar a sua composição de carteira se alguns dos projectos sectoriais que apoiam (FSTAP e PPF) forem reclassificados como ajuda a programas sectoriais do Governo. Apesar das suas melhorias a Alemanha não conseguiu fazer o desembolso do apoio ao OGE no trimestre para que estava calendarizado, nem fazer o desembolso da quantia com que se tinha comprometido, nem eliminar as excepções ao anexo 10, ainda não tem um acordo de pelo menos 3 anos com o GdM e não segue os sistemas nacionais de auditoria e os indicadores de CT sectorial.

Tabela 3.10. Alemanha

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	29	1
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	62	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	Não	0
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Não	0
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	100	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	77	0

		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	Não	0
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	62	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	29	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	60	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	60	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	64	1
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	77	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	6	0
Pontuação Total						21

3.11. Irlanda

A tabela 3.11 ilustra o desempenho da Irlanda em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Irlanda recebeu 35 dos 38 pontos possíveis, isto é 92%. Isto é uma melhoria notável de 11 pontos percentuais em relação ao desempenho de 2007 e é um reflexo das melhorias registadas no uso dos sistemas nacionais de apresentação financeira e também do facto de o sistema graduado de pontuação, introduzido este ano para a avaliação do apoio ao OGE, ter permitido à Irlanda ganhar 1 ponto. Vale a pena mencionar que esta grande melhoria da Irlanda é também resultado da não deterioração em nenhuma das pontuações dos indicadores registados no ano anterior. **O caso da Irlanda confirma igualmente que, mesmo com uma não tão grande percentagem de apoio ao OGE é possível fazer um uso adequado dos sistemas nacionais.**

Tabela 3.11. Irlanda

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	24	1

	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	88	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	88	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% de AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	88	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	24	0
		12c	% de AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	85	2
		13	% de AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	85	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	75	1		
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	100	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	100	1
Pontuação Total						35

3.12. Itália

A tabela 3.12 ilustra o desempenho da Itália em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Itália recebeu 26 dos 38 pontos possíveis, isto é 68%. Este desempenho está sensivelmente ao mesmo nível do de 2007. Os pontos fracos da Itália continuam a estar relacionados com a composição da carteira, uso de sistemas nacionais de auditoria e aos factos de não ter conseguido fazer o desembolso para o OGE no mês para que estava calendarizado nem ter atingido o indicador para a CT sectorial. No entanto, vale a

pena mencionar a subida da sua percentagem de apoio ao OGE e de ajuda programática de 19% em 2007 para 34% em 2008, que resultou no ganho de 2 pontos no indicador do apoio ao OGE.

Tabela 3.12. Itália

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	34	2
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	34	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	YES	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Trimestral	1
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	153	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	100	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	34	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	100	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	100	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	0	0		
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	0	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	0	0
Pontuação Total						26

3.13. Holanda

A tabela 3.13 ilustra o desempenho da Holanda em relação à matriz QAD dos PAPs. A Holanda obteve 36 dos 38 pontos possíveis, isto é 95%. Trata-se de um desempenho excelente e ligeiramente acima

do nível atingido em 2007. Dos 2 pontos que a Holanda não recebeu, 1 foi do indicador sobre o apoio ao OGE e outro do indicador sobre o uso de sistemas nacionais de auditoria (os dois estão intimamente relacionados).

Tabela 3.13. Holanda

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) >30% (2) >40% (3)	32	2
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	77	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	100	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	77	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	32	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	67	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	77	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	71	1
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	63	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	63	1
Pontuação Total						36

3.14. Noruega

A tabela 3.14 ilustra o desempenho da Noruega em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Noruega obteve 31 dos 38 pontos possíveis, isto é 82%. De uma forma geral é um bom desempenho, mostrando, contudo, uma deterioração de 4 pontos percentuais em relação aos resultados de 2007. Dois indicadores sofreram deterioração: um relacionado com a AID desembolsada que foi registada no orçamento e outro sobre a CT coordenada. Tal como foi mencionado na avaliação de 2007, a Noruega é penalizada por causa do seu apoio ao grande e crucial projecto de electrificação. A discussão sobre como classificar e diferenciar projectos guiados pelo governo de projectos guiados pelos doadores, e como ajudar a expandir regras harmonização e alinhamento para projectos, é feita na secção 5 deste relatório, onde sugestões práticas são feitas sobre estes assuntos.

Tabela 3.14. Noruega

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	45	3
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	70	2
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	YES	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	76	0
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	70	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	51	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	66	2

		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	70	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	20	0
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	41	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	41	1
Pontuação Total						31

3.15. Portugal

A Tabela 3.15 ilustra o desempenho de Portugal em relação à matriz do QAD dos PAPs. Portugal obteve 15 dos 38 pontos possíveis, isto é 39%. Trata-se, mais uma vez, do desempenho mais fraco entre todos os 19 PAPs avaliados em 2008 e, mais uma vez, mais fraco do que no ano anterior. Fundamentalmente a estrutura de ajuda de Portugal em Moçambique, particularmente a composição da sua carteira e outros indicadores relacionados com a utilização de sistemas do GdM, não seguem a presente estrutura do QAD. Desta forma, Portugal não conseguiu atingir dois terços dos indicadores do QAD. Adicionalmente, embora permaneça a sua área mais forte (representando quase dois terços do total dos seus pontos) os indicadores de previsibilidade pioraram em 2008, baixando do nível de 83% em 2007 para 66% em 2008. Isto deveu-se ao atraso em 8 meses do desembolso para o OGE.

Tabela 3.15. Portugal

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	12	0
	Ajuda programatica	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	14	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendario mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Não	0
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	14	0
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2

Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	14	0
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	12	0
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	14	0
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	14	0
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	13	0
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
		Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	0
	20		% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	0	0
Pontuação Total						15

3.16. Espanha

A tabela 3.16 ilustra o desempenho da Espanha em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Espanha obteve 35 dos 38 pontos possíveis, isto é 92%. Trata-se de um desempenho muito bom, de uma forma geral e uma melhoria verdadeiramente notável em relação aos resultados de 2007. Os pontos fracos da Espanha não foram capazes de atingir a meta para o indicador 18 (número de UIPs) e o indicador sobre o uso de procedimentos nacionais de auditoria. Contudo, neste último, a Espanha ficou apenas a 1 ponto da meta.

Tabela 3.16. Espanha

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	41	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	82	4
Previsibilidade (39% da	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3

pontuação total)		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	95	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% de AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	82	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	41	0
		12c	% de AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	82	2
		13	% de AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	82	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	100	1		
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	Não	0
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	55	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	55	1
Pontuação Total						35

3.17. Suécia

A tabela 3.17 ilustra o desempenho da Suécia em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Suécia obteve 31 dos 38 pontos possíveis, isto é 82%. A Suécia é outro dos países que mostram uma notável melhoria, de 13 pontos percentuais, com um desempenho muito bom de uma forma geral. Os pontos fracos da Suécia estão relacionados com a ajuda baseada em programas sectoriais do Governo, a duração do acordo multi-anual e a cooperação técnica coordenada. Nos outros aspectos o seu desempenho é muito bom e sólido.

Tabela 3.17. Suécia

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	52	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	73	2
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	Não	0
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	91	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	109	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui exceções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	73	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	54	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	66	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	66	2
16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	56	1		
Capacity Strenghtening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	49	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	49	1
Pontuação Total						31

3.18. Suíça

A tabela 3.18 ilustra o desempenho da Suíça em relação à matriz do QAD dos PAPs. A Suíça obteve 36 dos 38 pontos possíveis, isto é 95%. Só o facto de não ter conseguido desembolsar o apoio ao OGE no mês previsto impediu a Suíça de repetir a pontuação máxima possível que obteve no ano anterior.

Tabela 3.18. Suíça

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	53	3
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	80	4
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Trimestral	1
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	92	2
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	100	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui exceções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	SIM	1
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	80	2
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	53	1
		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	80	2
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	80	2
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	25	1
Capacity Strenghtening (13% da pontuação)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2

total)	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	93	2
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	27	1
Pontuação Total						36

3.19. Banco Mundial

A tabela 3.19 ilustra o desempenho do Banco Mundial em relação à matriz do QAD dos PAPs. O Banco Mundial obteve 20 dos 38 pontos possíveis, isto é 53%, representando uma melhoria de 6 pontos percentuais em relação à 2007. As maiores fraquezas do Banco Mundial continuam a estar muito relacionadas com a composição da carteira, utilização dos sistemas do GdM e CT coordenada. Nestes indicadores o Banco perdeu 13 pontos. O Banco Mundial é outro PAP que será sempre penalizado por causa do seu foco no investimento em grandes infra-estruturas, que são geridas como projectos, e devido à sua incapacidade de melhorar o uso dos sistemas nacionais. Tal como a Noruega e alguns outros PAPs, o Banco Mundial é sempre penalizado devido ao seu foco em grandes projectos de infra-estruturas conduzidos pelo GdM.

Tabela 3.19. Banco Mundial

Objectives	Activities	No.	Indicators	Target	Executed	Points
Composição de Carteira (18% da pontuação total)	OGE	1	PAP providencia pelo menos 40% de apoio ao OGE (como % de AID para o GdM)	Sim se >20% (1) > 30% (2) >40% (3)	32	2
	Ajuda programática	2	% de ajuda programática do total da AID desembolsada pelo PAP	>66% (2) >75% (4)	49	0
Previsibilidade (39% da pontuação total)	Fundos prometidos	3	PAP possui acordos multi-anuais não inferiores a 3 anos	Sim (3)	SIM	3
		4	Compromissos de apoio ao OGE para o ano n+1 feitos dentro de 4 semanas a partir da RC no ano n	Sim (3)	SIM	3
	Desembolsos	5	Desembolsos do apoio ao OGE prometido no ano fiscal para os quais foram calendarizados, de acordo com o calendário mensal de desembolsos acordado com o GdM	Sim (1) para trimestral (3) para mensal	Mensal	3
		6	% de AID desembolsada registada no orçamento	85% (2)	66	0
		7	% da AID prometida desembolsada	85% (2)	96	2
		8	Compromissos com o CFMP	Sim (2)	SIM	2
Harmonization and Alignment (29% da pontuação total)	Consolidação e harmonização	9	PAP adere aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE	Sim (2)	SIM	2
		10	PAP não possui excepções ao anexo 10 do MdE do apoio ao OGE	Sim (1)	Não	0
	Uso de sistemas do Governo	12a	% da AID desembolsada pelo PAP usando procedimentos nacionais de execução orçamental.	55% (2)	44	0
		12b	% de AID do desembolsada pelo PAP auditada usando apenas procedimentos nacionais de auditoria	42% (1)	29	0

		12c	% da AID desembolsada pelo PAP que usa procedimentos nacionais de apresentação financeira	55% (2)	29	0
		13	% da AID desembolsada pelo PAP usando sistemas nacionais de <i>procurement</i>	55% (2)	29	0
		16a	% de missões do PAP que são conjuntas	35% (1)	43	1
Capacity Strengthening (13% da pontuação total)	Unidades de Implementação de Projectos (UIPs)	18	Numero de UIPs paralelos (baseado na lista acordada para o questionário da OCDE/DAC)	Zero ou número reduzido (2)	0	2
	Cooperação técnica	19	% da CT do PAP providenciada através de programas coordenados	55% (2)	34	0
		20	% da CT sectorial do PAP como percentagem da CT total do PAP	16% (1)	6	0
Pontuação Total						20

Tal como a Noruega e alguns outros PAPs, o Banco Mundial é sempre penalizado devido ao seu foco em grandes projectos de infra-estruturas conduzidos pelo GdM.

3.20. Classificação geral dos PAPs por pontos

Tabela 3.20 – Classificação geral 2008

Classificação	PAPs	Pontos
1	DFID	38
2	Bélgica, Holanda e Suíça	36
5	Finlândia, Irlanda e Espanha	35
8	Noruega, Suécia e Áustria	31
11	Canadá e Dinamarca	30
13	Comissão Europeia e Itália	26
15	França	24
16	Alemanha e BAD	21
18	Banco Mundial	20
19	Portugal	15

3.21. Avaliação geral por posição e por escala

Se o desempenho dos PAPs em 2008 for classificado em:

- Muito bom: 34 ou mais dos 38 pontos;
- Médio alto: 30 a 33 pontos;

- Médio: 25 a 29 pontos;
- Médio baixo: 20 a 24 pontos;
- Fraco: menos de 20 pontos.

...então:

- 7 PAPs são muito bons;
- 5 são médios altos;
- 2 são médios;
- 4 são médios baixos; e
- 1 é fraco.

Como grupo, o desempenho dos PAPs é médio (25 pontos).

Se os PAPs forem classificados em grupos por tamanho (montante de AID ao GdM), haverá:

- 4 PAPs muito grandes (mais de US\$ 90 milhões em 2008), nomeadamente o Banco Mundial, a Comissão Europeia, o DFID e a Suécia;
- 7 PAPs grandes (mais de US\$ 50 milhões em 2008), nomeadamente a Holanda, o BAD, a Alemanha, a Noruega, a Irlanda, a Dinamarca e o Canada;
- 2 PAPs médios (mais de US\$ 20 milhões em 2008), nomeadamente a Finlândia e a França e
- 6 PAPs pequenos (menos de US\$ 20 milhões em 2008), nomeadamente Espanha, Itália, Suíça, Portugal, Bélgica e Áustria.

A tabela 3.21, abaixo, mostra como os PAPs se classificam por tamanho e desempenho.

Tabela 3.21 – Tamanho e desempenho relacionados

	<i>Muito Bom</i>	<i>Médio Alto</i>	<i>Médio (Classificação)</i>	<i>Médio Baixo</i>	<i>Fraco</i>	<i>Total</i>
Muito Grande	DFID	Suécia	Comissão Europeia	Banco Mundial		4
Grande	Holanda, Irlanda	Noruega, Canada, Dinamarca		Alemanha, BAD		7
Médio (Tamanho)	Finlândia			França		2
Pequeno	Bélgica, Espanha, Suíça,	Austria	Itália		Portugal	6
Total	7	5	2	4	1	19

Comparando com 2007, os seguintes países ou agências melhoraram a sua posição subindo de um nível mais baixo de desempenho para um nível mais alto: Alemanha, Banco Mundial e BAD, de “fraco” para “médio baixo”; a Comissão Europeia de “médio baixo” para “médio”; o Canada de “médio baixo” para “médio alto”; a Dinamarca e a Suécia de “médio” para “médio alto”; A Finlândia, a Espanha e a Irlanda de “médio alto” para “muito bom”. A posição da Noruega caiu de “muito bom” para “médio alto”. A Posição de Portugal, da França, da Itália, da Bélgica, da Suíça, da Holanda e do DFID não mudou. Para a Áustria (médio alto) esta é a primeira avaliação.

O número de desempenhos “fracos” desceu de 4 para 1, o número de desempenhos “muito bons” subiu de 5 para 7, o número de “médios altos” subiu de 3 para 5, o número de “médios baixos” aumentou de 3 para 4, e o número de “médios” caiu de 3 para 2. Assim, 12 dos 19 PAPs (63%) estão nos dois grupos cimeiros e apenas 5 (26%) estão nos dois últimos grupos de desempenho. Em 2007, 8 dos 18 PAPs (44%) estavam nos dois grupos cimeiros e 7 (39%) estavam nos dois últimos grupos.

Em 2008 houve, igualmente, uma significativa mudança no “tamanho” dos PAPs, definido pelo montante da AID para o GdM, em relação a 2007. A Suécia subiu de “grande” para “muito grande”; a Noruega, o Canadá, a Dinamarca, o BAD e Alemanha subiram de “médio” para “grande” e a França subiu de “pequeno” para “médio”. Não houve mudanças a respeito dos outros PAPs. Como resultado o número de PAPs “muito grandes” subiu de 3 para 4, o número de “grandes” subiu de 3 para 7 e o número de “médios” caiu de 6 para 2. Desta forma, 11 PAPs (58%) são agora “muito grandes” ou “grandes” (contra 6, 33%, em 2007) e apenas 8 (44%) são “médios” ou “pequenos” (contra 12, 66%, em 2007). Isto reflecte um crescimento de 6% dos montantes alocados ao GdM, em relação a 2007, bem como um aumento anual de 4% no total da AID concedida à Moçambique em 2008 Assim, a porção da AID para o GdM, no total da AID desembolsada em 2008, aumentou em 2% relativamente a 2007.

Há alguma relação entre o tamanho do doador (medido pelo montante da sua AID desembolsada para o GdM) e o nível de desempenho, na medida em que 5 dos 7 PAPs grandes e 4 dos 6 pequenos ou são “muito bons” ou “médio altos”. Os outros estão distribuídos mais ou menos equilibradamente pelos vários graus de desempenho.

Os PAPs multilaterais parecem estar a começar a ajustar-se ao sistema, com a CE, o Banco Mundial e o BAD a subir um nível em relação ao ano anterior. Assim, enquanto em 2007, 2 de cada 3 multilaterais tinham um desempenho “fraco”, em 2008 nenhum o tem.

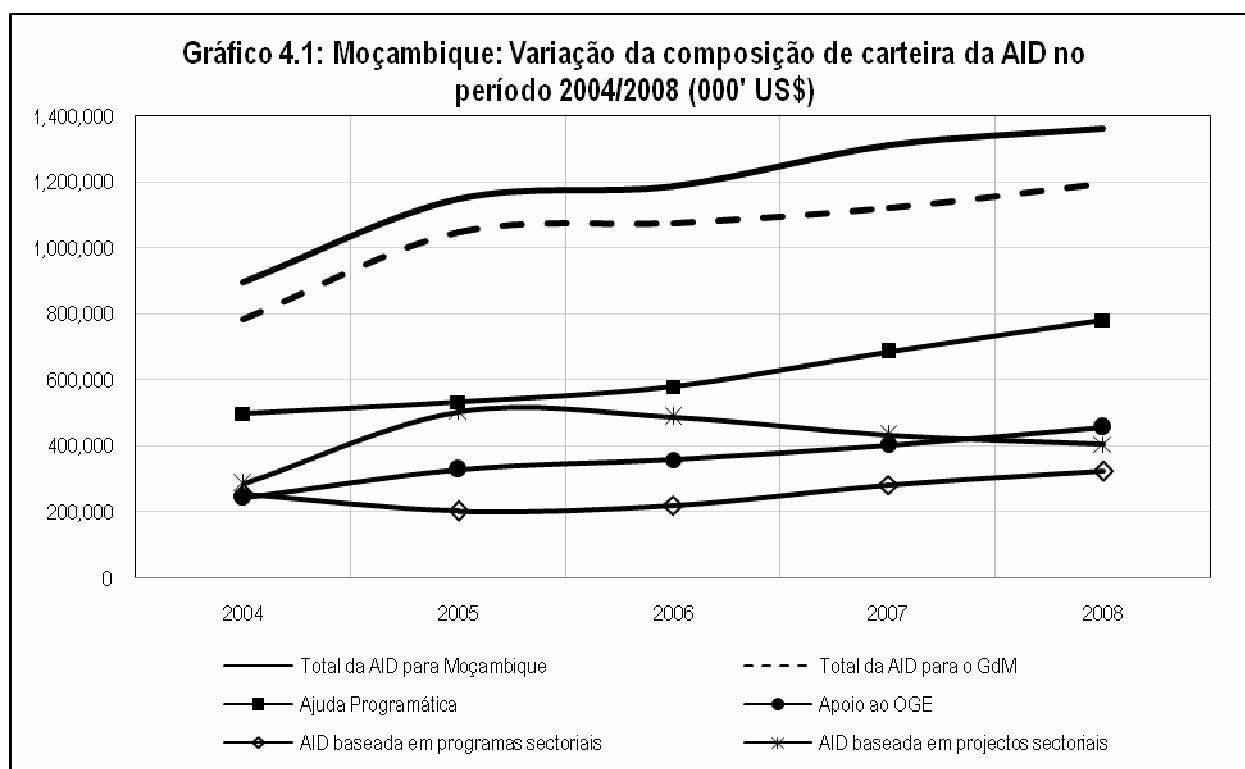
Poderá este quadro ser útil para o GdM e os PAPs avaliarem a mobilidade dos doadores ao longo das categorias definidas pelo tamanho e desempenho e para desenvolverem estratégias diferenciadas para diferentes tipos de doadores? Poderá este quadro ser uma fonte de informação útil para rever alguns dos indicadores do QAD dos PAPs, principalmente para àqueles PAPs que estão focados no financiamento do grande investimento público em infra-estruturas, que é tratado como projectos? Se se fizer um exercício similar para as avaliações de 2005 e de 2006, pode ser possível começar a identificar alguns padrões interessantes de comportamento e mudança.

4. Tendências do Desempenho dos PAPs no período de 2004-2008

4.1. Desempenho em relação aos indicadores do QAD dos PAPs

A tabela 4.1 (abaixo) mostra tendências no desempenho do grupo dos PAPs para os indicadores que são comparáveis ao longo de um período mínimo de 3 anos. Dos actuais 20 indicadores, 7 são comparáveis num período de 5 anos, e outros 7 são comparáveis num período de 3 anos. Em todos indicadores, o grupo alcançou progressos significativos ao longo de todo o período.

O gráfico 4.1 (abaixo) mostra que ao longo do período 2004-2008, os fluxos de AID dos PAPs para Moçambique aumentaram de cerca de US\$ 850 milhões em 2004 para cerca de US\$ 1.36 biliões em 2008. A AID dos PAPs para o GdM aumentou em linha com o aumento geral da AID total (gráfico 4.2). Ao longo de todo período, a ajuda programática aumentou mais rapidamente do que o aumento do total da AID para o GdM, na medida em que tanto a percentagem do apoio ao OGE (indicador 1) como do total da ajuda baseada em programas sectoriais do Governo (indicador 2) aumentou de 31% e 63%, respectivamente, em 2004, para 38% e 66%, respectivamente, em 2008 (tabela 4.1 e vários gráficos, abaixo)⁶.

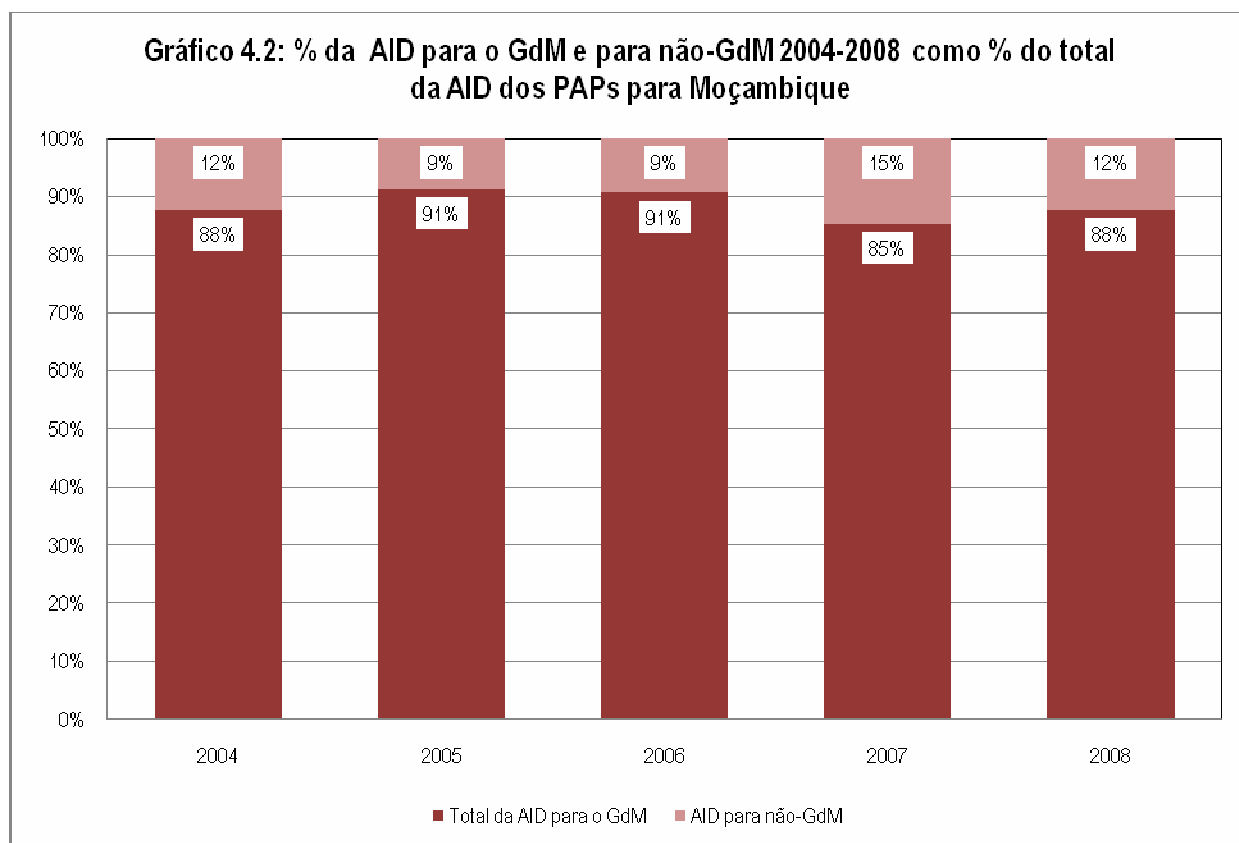


⁶ A ajuda programática possui duas componentes: apoio ao OGE e ajuda baseada em programas sectoriais do Governo.

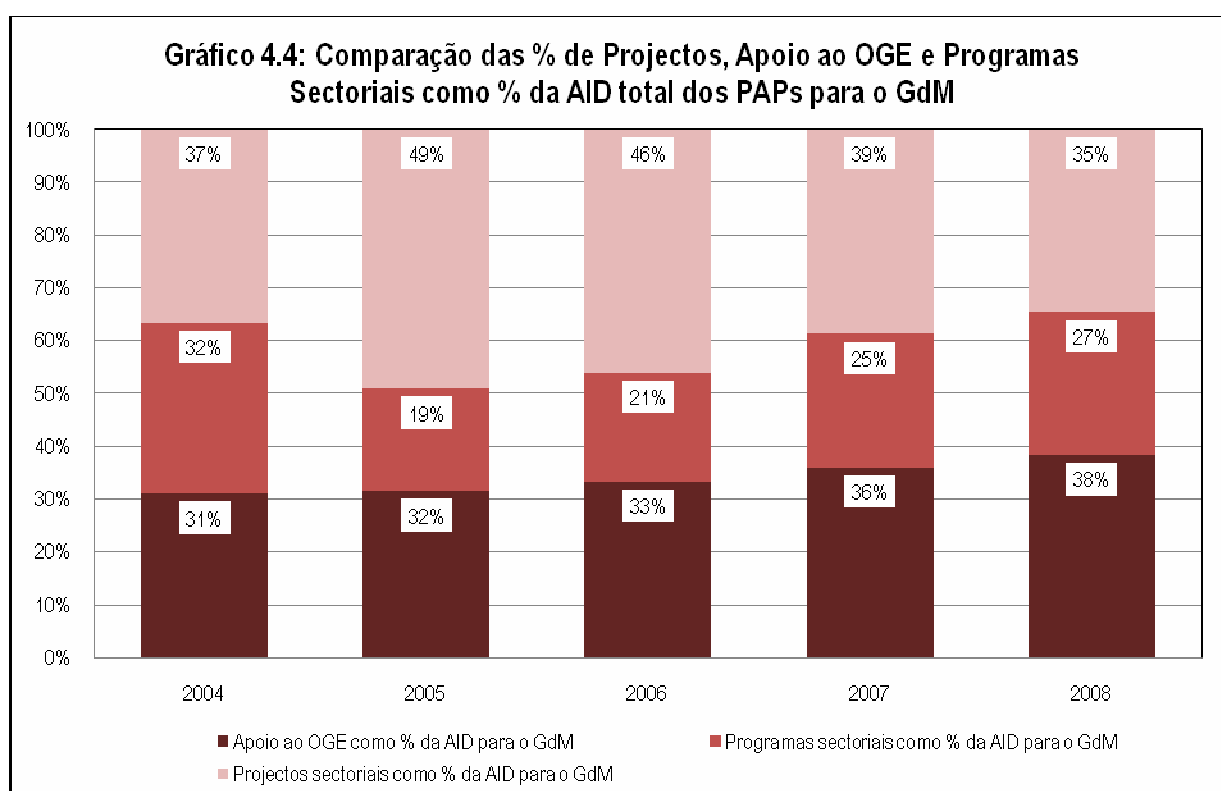
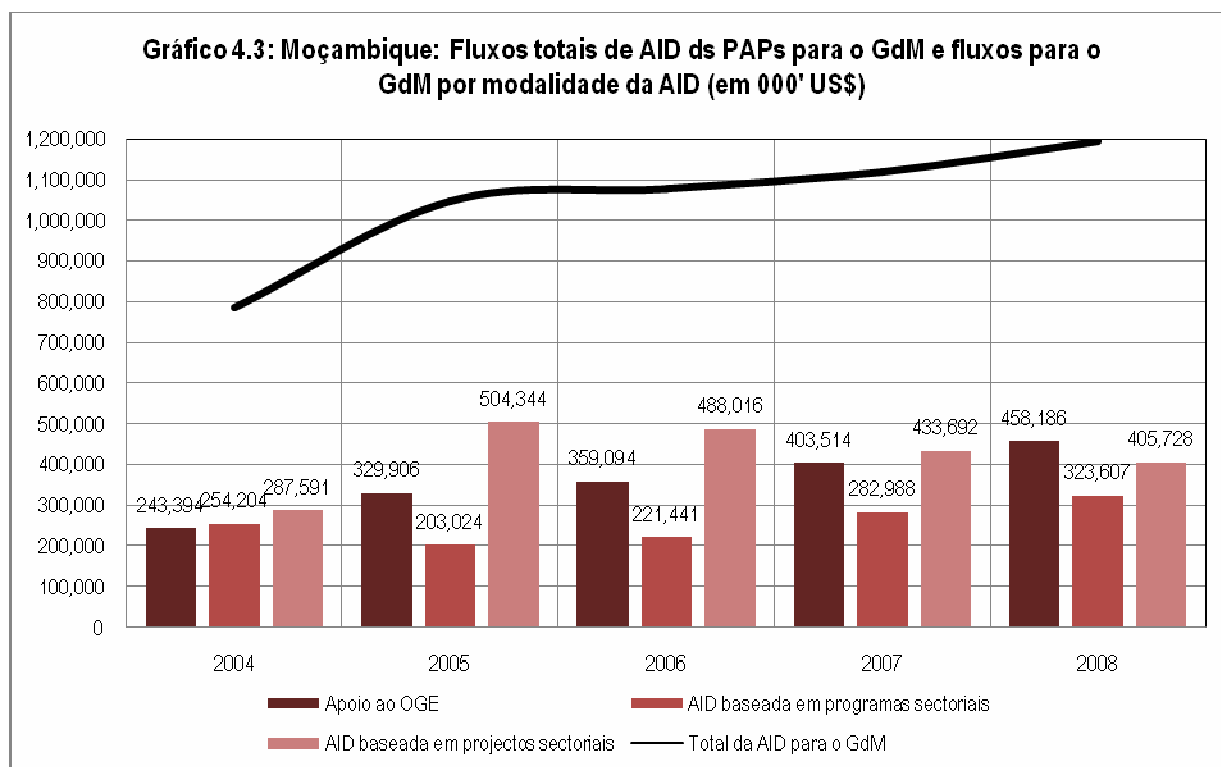
Table 4.1: Moçambique: Sumário do desempenho do grupo dos PAPs no período 2004-2008

		Indicadores de Desempenho do Grupo													Pontuação Total	% do Máximo de Pontos Disponíveis	
		Composição de Carteira			Previsibilidade				Harmonização e Alinhamento				Reforço da Capacidade				
		Apoio ao OGE	Ajuda Programática		Compromissos de Apoio ao OGE		Desembolsos		Condicionalismos		Utilização dos Sistemas do GdM		Missões				Cooperação Técnica
		1a	1b	2	3	4	5	6	9	10	12a	13	16a	16b			20
		PAPs providenciados pelo menos 40% de apoio ao OGE	% de Apoio ao OGE	% de Ajuda programática	AMA > 3 anos	Compromissos no Ano(n) para o ano(n+1)	Desembolsos no ano fiscal e dentro do calendário	% de AID desembolsada registada no orçamento	Aderência aos condicionalismos do apoio ao OGE	SEM exceções ao anexo 10	% da AID desembolsada pelos PAPs usando procedimentos nacionais de execução orçamental	% da AID desembolsada pelos PAPs usando sistemas nacionais de procurement	% de missões conjuntas	Nº Total de missões	% de Cooperação técnica coordenada		
2004	Meta do Grupo	S			70%		60%		87%	53%							
	Desempenho do Grupo	N	31%	63%	81%		80%		87%	50%							
	Pontuação do Grupo	0															
	Nº de PAPs que atingiram a meta																
2005	Meta do Grupo	S	Tbm		80%		80%		90%	55%							
	Desempenho do Grupo	N	32%	51%	100%		100%		100%	47%							
	Pontuação do Grupo	0															
	Nº de PAPs que atingiram a meta																
2006	Meta do Grupo	S	40%	70%	100%	100%	100%	80	95%	13 SEM exceções, 2 reduzindo	45%	45%	20%	GBS < 7; Non-GBS < 160	Acrodar e aderir às linhas orientadoras	36	69%
	Desempenho do Grupo	N	34%	55%	72% (5 falharam)	94% (1 falhou)	AF=88%; Calendário=78%	67%	94% (1 falhou)	12 SEM exceções, 2 eliminando	44%	52%	10%	Non-GBS = 203	Sem acordo		

	Pontuação do Grupo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	25	
	Nº de PAPs que atingiram a meta		6/18 = 33%	8/18 = 44%	13/18 = 72%	17/18 = 94%	14/18 = 78%	9/18 = 50%	17/18 = 94%		10/18 = 56%	13/18 = 72%	12/18 = 66%				
2007	Meta do Grupo	S	40%	72%	100%	100%	100%	82	100%	14 SEM exceções	45%	45%	30%	< 140	50%	36	39%
	Desempenho do Grupo	N	36%	61%	89% (2 falharam)	100%	AF=100%. Calendário=94% (1 falhou)	98%	94% (1 falhou)	12	61%	52%	18%	191	38%		
	Pontuação do Grupo	0	0	0	0	3	0	2		0	2	2	0	0	0	15	
	Nº de PAPs que atingiram a meta		7/18 = 39%	6/18 = 33%	16/18 = 89%	18/18 = 100%	17/18 = 94%	17/18 = 94%	17/18 = 94%		15/18 = 83%	14/18 = 78%	9/18 = 50%				
2008	Meta do Grupo	S	40%	75%	100%	100%	100%	85% (2)	100%	14 SEM exceções	55%	55%	35%	< 120	55%	38	66%
	Desempenho do Grupo	N	38%	66%	89% (2 falharam)	100%	AF=100%, Calendário=89% (2 falharam)	95%	100%	14	68%	65%	24%	165	47%		
	Pontuação do Grupo	0	2	2	0	3	0	2	2	1	2	2	0	0	0	25	
	Nº de PAPs que atingiram a meta		8/19 = 42%	7/19 = 37%	17/19 = 89%	19/19 = 100%	17/19 = 89%	14/19 = 74%	19/19 = 100%	14	16/19 = 84%	16/19 = 84%	13/19 = 68%	9/19 = 47%			



Os gráficos 4.3 e 4.4, abaixo, mostram que, ao longo do período, o apoio ao OGE tornou-se o mais importante componente da AID para o GdM, seguido do apoio a projectos sectoriais e de programas sectoriais. Interessantemente, apoio a programas sectoriais é, dos três componentes da AID para o GdM, aquele que, ao longo de todo o período, registou o menor crescimento. Em 2005 e 2006, vários PAPs estavam a ajustar a sua composição de carteira para novas modalidades e parece ter havido um certo *trade-off* entre apoio ao OGE e o apoio baseado em programas sectoriais. Assim, enquanto a percentagem de apoio ao OGE cresceu vertiginosamente, a percentagem de apoio baseado em programas sectoriais caiu durante este período. Isto explica a razão porque a percentagem total da ajuda programática cresceu em apenas 5%, enquanto a percentagem de apoio ao OGE aumentou em 23% ao longo do período. A partir de 2007, quando a maior parte dos PAPs adoptaram novas estratégias para o país e existia maior confiança nos sistemas de gestão da finanças públicas e nas novas modalidades da AID, a composição da carteira de ajuda começou a mudar: não apenas o apoio ao OGE tornou-se no mais importante componente da AID para o GdM (suplantando a ajuda baseada em projectos sectoriais em 2008), como também a percentagem de ajuda baseada em programas sectoriais começou a crescer e a reduzir a distância relativamente aos projectos sectoriais.



Por último, os gráficos 4.5 e 4.6 abaixo, ilustram claramente as dinâmicas das mudanças e o *trade-off* entre o apoio ao OGE e a AID para programas sectoriais do governo na composição da carteira do total da AID dos PAPs para o GdM.

Gráfico 4.5: % de apoio ao OGE e AID baseada em programas sectoriais do GdM como % da AID total para o GdM

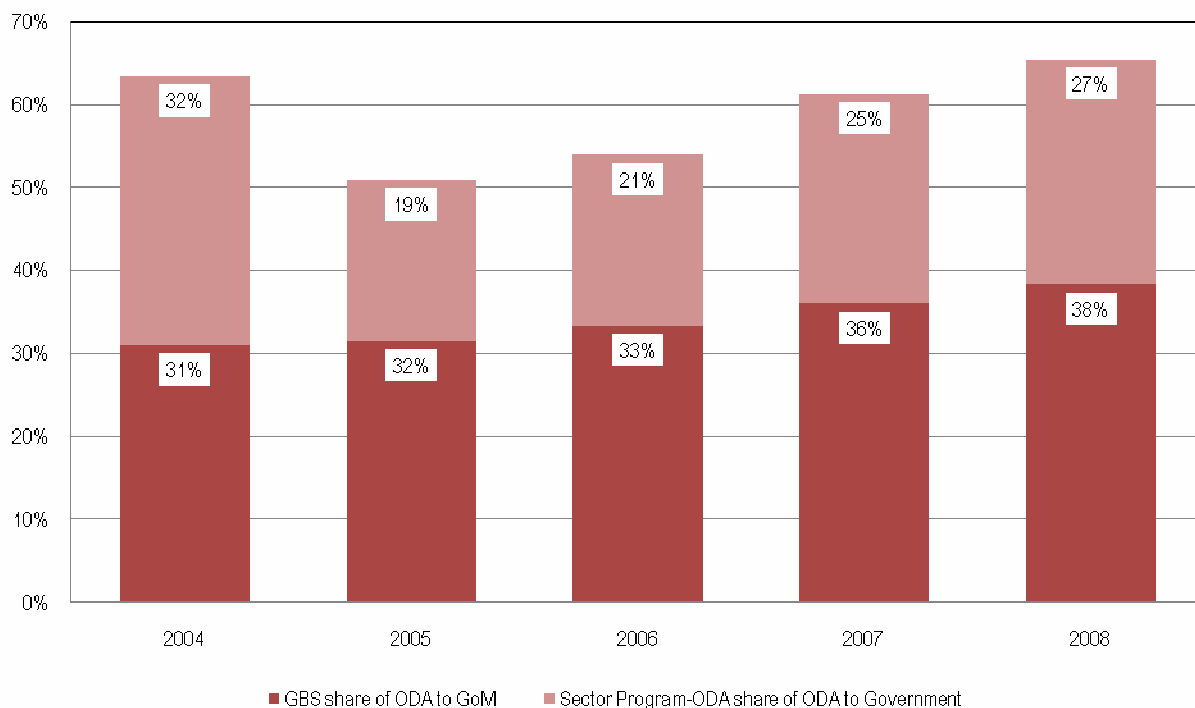
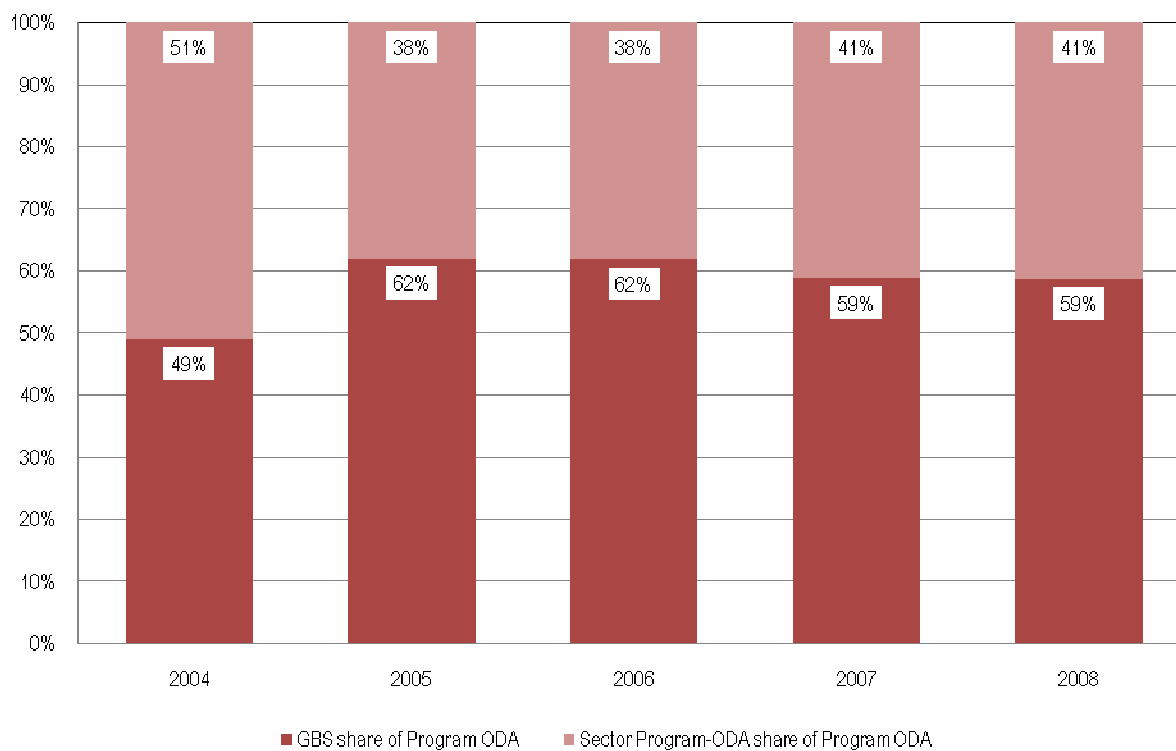


Gráfico 4.6: Estrutura da AID programática



Adicionalmente às mudanças na composição da carteira, os PAPs também alcançaram melhorias consideráveis na previsibilidade de curto e médio prazo. Todos PAPs têm programas multi-anuais e em apenas dois casos a duração dos programas é inferior a 3 anos. Estes dois PAPs tomaram medidas para adotarem programas de três ou mais anos a partir de 2009.

Enquanto em 2005 três dos 17 PAPs (18%) sequer tinham um calendário acordado, com o GdM, para desembolsos do apoio ao OGE, em 2008 todos tinham (mensais ou trimestrais), 13 (68%) respeitaram o calendário mensal, 4 (21%) respeitaram o calendário trimestral e apenas 2 (11%) falharam os desembolsos dentro dos trimestres acordados.⁷

Adicionalmente, enquanto em 2004 mais de dois terços do apoio ao OGE foram desembolsados no último trimestre do ano, em 2008 cerca de dois terços do apoio ao OGE foram desembolsados no primeiro trimestre. Embora “desembolsos no primeiro trimestre” não seja um indicador, a funcionalidade, certeza, e flexibilidade aumentam consideravelmente quando os desembolsos são feitos mais cedo, dado que a certeza dos desembolsos não é absoluta.

Os números parecem indicar uma melhoria constante na previsibilidade de médio prazo mas esta ideia não é completamente exacta. Primeiro, deve ser considerado que a maior parte dos acordos estratégicos dos PAPs com o GdM ainda não são rolantes, de maneira que a medida que eles se aproximam do seu término a previsibilidade da ajuda de cada PAP cai para quase zero. Se, em adição, considerarmos que por causa dos ciclos dos programas maior parte das estratégias dos PAPs para o país tendem a terminar no mesmo ano, então fica claro que a previsibilidade geral de médio prazo é ainda bastante problemática. Segundo, a actual crise económica internacional reduz ainda mais a previsibilidade de novos programas e acordos bilaterais, uma vez que, enquanto os PAPs podem argumentar que os seus compromissos de ajuda programática para 2009 e, talvez, para 2010, serão alcançados, nenhum pode garantir os montantes totais de AID a serem desembolsados a partir de 2010-2011 para frente.

Esta avaliação é confirmada pela tendência da qualidade e exactidão dos dados disponibilizados pelos PAPs de cair vertiginosamente para períodos para além de dois anos no futuro.

A tabela 4.2, abaixo, mostra o desempenho dos PAPs com respeito a indicadores chave de harmonização e alinhamento e que são comparáveis ao longo do período. O desempenho do grupo melhorou em termos de metas alcançadas e da percentagem dos PAPs que individualmente alcançaram as metas.

⁷ Dado que a data de desembolso é definida quando os recursos financeiros são reportados como tendo sido pagos para uma determinada conta do Banco de Moçambique, e que uma parte considerável dos atrasos estão relacionados com transferências interbancárias e não com os PAPs, considerou-se que qualquer desembolso dentro de 15 dias depois do calendário acordado é considerado com estando dentro do prazo.

Tabela 4.2: Desempenho de indicadores chave e comparáveis relacionados com harmonização e alinhamento

	2006	2008
AID para o GdM registada no orçamento (a)		
% do total da AID para o GdM	67%	95%
% de PAPs que alcançam a Meta	50%	74%
AID para o GdM usando procedimentos nacionais de execução orçamental		
% do total da AID para o GdM	44%	68%
% de PAPs que alcançam a Meta	56%	84%
ODA to GoM usando sistemas de <i>procurement</i> do GdM		
% do total da AID para o GdM	52%	65%
% de PAPs que alcançam a Meta	72%	84%
Aderência dos PAPs aos condicionalismos comuns do apoio ao OGE		
Meta do Grupo “alcançada” ou “não alcançada”	Alcançada (b)	Alcançada
% de PAPs que alcançam a Meta	87% (b)	100%
SEM excepções ao anexo 10		
Meta do Grupo “alcançada” ou “não alcançada”	Não alcançada (b)	Alcançada
% de PAPs que alcançam a Meta	7 (b)	14
Missões		
Número de missões	203	165
% de missões conjuntas	10%	24%
Meta do Grupo “alcançada” ou “não alcançada”	Não alcançada	Não alcançada
% de PAPs que alcançam a Meta	66%	68%

Notas: (a) Segue “regras e procedimentos do orçamento” de tal forma que pode estar no orçamento; se não está, é devido a um erro, algum atraso de informação pelos PAPs, alguma decisão do GdM ou alguma diferença com respeito a classificação e codificação de projectos. (b) Refere-se a 2004.

Com respeito a cooperação técnica coordenada, enquanto a meta de 2006 era “ acordar e aderir às linhas orientadoras”, a qual não foi alcançada, em 2008 existia uma meta quantitativa (55% de CT coordenada), que ainda não foi alcançada mas tendo-se alcançado um nível de 47% de CT coordenada. Contudo, CT coordenada é limitada à AID baseada em programas sectoriais do Governo (PSGs) e alguns grandes projectos que são essencialmente CT envolvendo mais de um PAP. Fora dos PSGs, não existe um quadro para melhoria da CT coordenada.

4.2. Evolução da classificação e tamanho

A tabela 4.3 a, b, c, abaixo, compara o tamanho e classificação do desempenho dos PAPs para os anos 2006, 2007 e 2008, respectivamente. O número de desempenhos muito bons aumentou de 4 (22% dos PAPs) em 2006 para 7 (37%) em 2008, e o número de fracos desempenhos caiu de 4 (22%) em 2006 para 1 (5%) em 2008. O número de PAPs nas duas categorias cimeiras de desempenho (muito bom e médio alto) aumentou de 8 (44%) em 2006 para 12 (63%) em 2008. O número de PAPs nas duas categorias mais baixas de desempenho (médio baixo e fraco) caiu de 10 (56%) em 2006 para 5 (26%) em 2008.

Tabela 4.3: Tamanho e desempenho relacionados

(a) 2006

	<i>Muito Bom</i>	<i>Médio Alto</i>	<i>Médio (Classificação)</i>	<i>Médio Baixo</i>	<i>Fraco</i>	<i>Total</i>
Muito Grande				BAD, Comissão Europeia, Banco Mundial		3
Grande	DFID, Holanda	Noruega, Suécia		Dinamarca		5
Médio (Tamanho)	Irlanda, Suíça	Finlândia		Itália, Portugal	Canadá, Alemanha, Espanha	8
Pequeno		Bélgica			Portugal	2
Total	4	4	0	6	4	18

(b) 2007

	<i>Muito Bom</i>	<i>Médio Alto</i>	<i>Médio (Classificação)</i>	<i>Médio Baixo</i>	<i>Fraco</i>	<i>Total</i>
Muito Grande	DFID			Comissão Europeia	Banco Mundial	3
Grande	Holanda	Irlanda	Suécia			3
Médio (Tamanho)	Noruega	Finlândia	Dinamarca	Canadá	Alemanha, BAD	6
Pequeno	Suíça, Bélgica	Espanha	Itália	França	Portugal	6
Total	5	3	3	3	4	18

(c) 2008

	<i>Muito Bom</i>	<i>Médio Alto</i>	<i>Médio (Classificação)</i>	<i>Médio Baixo</i>	<i>Fraco</i>	<i>Total</i>
Muito Grande	DFID	Suécia	Comissão Europeia	Banco Mundial		4
Grande	Holanda, Irlanda	Noruega, Canadá, Dinamarca		Alemanha, BAD		7
Médio (Tamanho)	Finlândia			França		2
Pequeno	Bélgica, Espanha, Suíça,	Austria	Itália		Portugal	6
Total	7	5	2	4	1	19

A nível individual, tal como seria de esperar com base nos resultados agregados, maior parte dos PAPs subiu um ou mais níveis de desempenho. Os casos mais notáveis são os da Espanha, que melhorou de “fraco” em 2006 para “muito bom” em 2008, e do Canadá, que subiu de “fraco” em 2006 para “médio alto” em 2008. O DFID, a Holanda e a Suíça são os únicos 3 PAPs que têm tido um

desempenho muito bom para todo o período. A Dinamarca tem melhorado constantemente um nível por ano, saindo de “médio baixo” em 2006 para “médio alto” em 2008.

A classificação de Portugal caiu de “médio baixo” para “fraco”, e este PAP tem sido o pior na classificação nos últimos dois anos (2007 e 2008). O caso de Portugal vale a pena ser mencionado, também, por outra razão que explica uma parte significativa do seu desempenho. A carteira de ajuda de Portugal é maioritariamente dominada por projectos individuais, de maneira que este permanentemente falhe o alcance de qualquer dos indicadores relacionados com a composição da carteira e com a utilização dos sistemas do Governo. Contudo, em 2006 a componente de projectos teve um mau desempenho devido à problemas de absorção e de execução. Desta forma, a composição da carteira de Portugal nesse ano esteve muito mais alinhado com as metas do QAD – uma vez que os seus desembolsos para projectos caíram dramaticamente, a percentagem do seu apoio ao OGE e de ajuda programática aumentaram vertiginosamente. Nos últimos dois anos, tendo melhorado consideravelmente na execução de projectos, a composição da carteira de Portugal e o seu desempenho geral relativamente a uma matriz de indicadores focada em ajuda programática piorou consideravelmente.

A Noruega tem estado na margem entre “muito bom” e “médio alto”, apesar de esforços consideráveis de harmonizar e alinhar. A sua queda na classificação de “muito bom” em 2007 para “médio alto” em 2008 reflecte o “custo da electrificação”. Uma porção significativa da AID da Noruega financia o programa de electrificação, que é gerido como projecto. Ninguém pode questionar a importância vital deste programa para o desenvolvimento de Moçambique mas, ainda assim, a Noruega é penalizada por financia-lo.

Desta forma, estes dois casos chamam atenção para a necessidade de expandir a avaliação do desempenho da carteira para além da ajuda programática, para incluir os restantes 35% da AID para o GdM dos projectos. A recomendação deste relatório para classificação dos projectos dentro e fora do sistema (veja secção 5.1, indicadores 1 e 2, no capítulo seguinte) pode tornar-se um instrumento útil para avaliar projectos e para providenciar um incentivo e um instrumento para melhoria na qualidade do pacote geral da AID para GdM. Além disso, os PAPs que estão focados no desenvolvimento de infra-estruturas “dentro do sistema” não podem continuar a ser penalizados nas suas avaliações individuais.

Outro aspecto interessante é que alguns PAPs, como a Irlanda e a França, atingiram todas as metas relacionadas com a utilização dos sistemas do GdM, apesar do facto de não terem um bom desempenho com relação a percentagem de apoio ao OGE no total do pacote da AID para o GdM. Este é um forte alerta de que qualquer PAP, ou qualquer outro doador, se estiver interessado, pode maximizar o uso dos sistemas do GdM de gestão das finanças públicas. Apesar da composição da carteira e a utilização dos sistemas do Governo estarem ligados, um doador não tem necessariamente de providenciar apoio ao OGE para alinhar e harmonizar com os ciclos e sistemas do GdM de gestão das finanças públicas.

Com respeito ao tamanho, existem igualmente algumas mudanças interessantes. No geral, o tamanho médio dos PAPs, medido pelo montante da sua AID para o GdM, aumentou: enquanto em 2006 apenas 8 PAPs (44%) eram “grandes” e “muito grandes”, tantos quanto o número de PAPs de tamanho “médio”, em 2008 11 (58%) eram “grandes” e “muito grandes”. Isto deve-se ao facto de do valor nominal da AID para o GdM também ter aumentado significativamente. Por outro lado, a contribuição nominal de alguns PAPs também mudou. Por exemplo, enquanto a percentagem da ajuda programática da Espanha aumentou, a sua contribuição total nominal para o GdM reduziu porque ajuda baseada em projectos sectoriais caiu consideravelmente. Assim, durante o período de três anos, o desempenho da Espanha progrediu, notavelmente, de “fraco” para “muito bom”, enquanto o tamanho do seu apoio geral ao GdM reduziu. Desta forma, uma vez mais chama-se atenção para a necessidade de se expandir a avaliação para o desempenho do pacote geral da AID, incluindo projectos.

Este tipo de avaliação dos PAPs, por desempenho, tamanho e especialização, pode ser um ponto de partida útil para ajudar ao GdM e aos PAPs para desenvolverem estratégias de AID mais apropriadas e mais específicas.

4.3. *Outros aspectos gerais que emergem da análise multi-anual*

Existem alguns aspectos que vale a pena serem mencionados relacionados com o desempenho dos PAPs, para além dos resultados quantitativos associados aos indicadores. Primeiro, o exercício de mútua prestação de contas foi consolidado. Apesar de os PAPs e o GdM terem referenciado fraquezas do sistema (não cobrindo por completo o espectro da AID desembolsada para o GdM, sendo baseada, do lado dos PAPs, inteiramente na pressão de grupo, e sendo altamente subutilizado), ninguém questionou a importância e a significância de se submeter os PAPs e o GdM à mútua prestação de contas. Segundo, apesar de existirem diferenças entre os PAPs e o GdM com respeito a abordagens para e possibilidades de mudanças no contexto de alinhamento e harmonização, a maioria dos PAPs pelo menos comprometeu-se a tentar melhorar o seu desempenho em linha com os indicadores de Paris e do QAD. Evidentemente que uns estão mais cometidos ou podem mudar mais rápido do que outros. Pode ser argumentado que o facto de o número e diversidade dos PAPs ter aumentado ao longo do período é prova deste cometimento para o aumento da efectividade da ajuda, apesar de alguns poderem argumentar que a qualidade da parceria pode ter deteriorado (e que pode deteriorar ainda mais no futuro) a medida que o número e a diversidade dos PAPs aumenta.

Terceiro, apesar de todo o progresso alcançado ao longo dos anos, o processo de alinhamento e harmonização é ainda demasiado custoso com significantes quantidades de recursos e tempo gastos simplesmente em coordenação, é ainda conduzido sobretudo pelos PAPs, e é ainda mais influenciado do que deveria ser por personalidades no terreno (o que pode ajudar a ultrapassar obstáculos ou pode ajudar a produzir progressos mais lentamente e incertos). Além disso, este processo é ainda muito focado em processos, onde muito pouca atenção é prestada à avaliação de substância, resultados e impacto sócio-económico dos processos.

Finalmente, deve estar claro que o desempenho dos PAPs é uma componente de uma parceria com o GdM. Assim, o bom e mau desempenho dos PAPs não pode ser visto independentemente da qualidade da parceria, do diálogo e do desempenho do GdM.

5. Comentários Finais e Conclusões

5.1. Comentários sobre os indicadores que necessitam de ser ajustados para o futuro

Os comentários nesta secção têm como objectivo melhorar a justeza e credibilidade da avaliação bem como providenciar um maior incentivo para a efectividade e a eficiência da ajuda. Deve ser mencionado, no entanto, que estes comentários não devem ser usados como meios para desvalorizar a relevância dos resultados da presente avaliação ou para justificar algumas práticas e intenções que vão contra a letra e o espírito da Declaração de Paris sobre a efectividade da ajuda. A experiência mostra-nos sempre que a vida real não é “preto” ou “branco”, e que é necessário afinar os “cinzentos” para se conseguirem os principais objectivos. Contudo, não se deve usar esse argumento para dizer que “qualquer cor” é possível e que não há diferenças entre elas. Uma abertura para a necessidade de afinar permite-nos melhorar os nossos objectivos e o processo de os atingir. Isto não é o mesmo que abandonar os objectivos e violar os princípios por causa dos direitos adquiridos, burocráticos ou outros, de agências individuais.

Tendo clarificado estes pontos, olhemos agora para alguns indicadores que necessitam de ser reescritos, qualificados ou ajustados no futuro:

- **Indicadores 1 e 2** (composição das carteiras): Há doadores cujas carteiras são dominadas por projectos em vez de por modalidades mais programáticas. Em alguns desses casos os doadores estão em projectos a pedido do GdM – por exemplo o projecto “Caixa Escolar” na Educação – ou porque estão envolvidos em grandes investimentos públicos em infra-estruturas, que são tratados como projectos por escolha do GdM e por causa da natureza do projecto. No entanto, a matriz QAD não possui mecanismos para diferenciar entre projectos de ajuda conduzidos pelos doadores, que não são programáticos devido aos interesses individuais dos doadores, e projectos de ajuda que são dirigidos pelo governo recipiente (tratados como projectos por decisão do GdM). Assim, todos os PAPs com carteiras baseadas em projectos de ajuda são penalizados da mesma forma, o que está longe de ser justo. Este problema deveria ser corrigido para as futuras avaliações.

Talvez a melhor forma de rectificar esta situação seja através de uma decisão colectiva, tomada pelo GdM e PAPs, no sentido da reclassificação destes projectos em duas categorias: “Projectos do GdM dentro do sistema” e “Projectos dos doadores fora do sistema”⁸. Por exemplo, se o GdM pede a um determinado PAP para se concentrar em projectos de infra-estruturas de grande escala, que fazem parte das prioridades de despesas do governo; se esses projectos são tratados como projectos para maior eficiência e efectividade, por acordo com ou por decisão do GdM, e não devido aos interesses individuais das agências doadoras;

⁸ Gostaríamos de agradecer a Anton Johnstos pela sugestão dos nomes para as duas categorias.

se os projectos seguem estritamente os procedimentos da gestão nacional das finanças públicas (no orçamento, no relatório de execução do orçamento, na Conta Única do Tesouro (CUT), alinhados pelas regras do GdM sobre auditoria, apresentação financeira, *procurement*) em vez dos procedimentos individuais dos doadores; e se não houver condicionalismos adicionais, seja de que tipo forem, agregados aos projectos, então esses projectos poderiam ser reclassificados como “Projectos do GdM dentro do Sistema” (uma forma especial de ajuda programática).

- **Definição de PSGs:** Nas últimas avaliações do desempenho dos PAPs a questão das definições foi sempre difícil e tratada em momentos pouco apropriados (no início da avaliação em vez de ser quando é aprovada a matriz do QAD dos PAPs). Falando de uma forma geral, devia-se chegar a acordo claro sobre as definições, em pormenor, quando é aprovada a matriz do QAD dos PAPs, durante a revisão de médio prazo. A questão mais importante é o GdM e os PAPs estarem claros, desde o início, sobre aquilo a que chegaram a acordo e com o que se comprometeram e o que têm que fazer ao longo do ano, em vez de se preocuparem só com aquilo a que têm que responder, durante a avaliação, quando lhes aparece um questionário e uma entrevista.

Um problema particular com as definições é a ajuda aos sectores, baseada em programas (Ajuda a Programas Sectoriais do Governo – PSGs). Durante a avaliação de 2008, vários PAPs apareceram com novos PSGs para serem contadas na sua ajuda programática (o mesmo problema aconteceu na avaliação de 2007). Esta prática deve acabar. Em vez disso, quando se chega a acordo sobre a matriz do QAD dos PAPs, as carteiras dos doadores devem ser verificadas à procura de novos PSGs (para além dos já formalmente existentes e aprovados). Essa verificação deve ser feita pelo grupo de referência conjunto (GdM e PAPs) e deve ser tomada uma decisão colectiva na base dos critérios pormenorizados adoptados para qualquer outro PSG. Assim, todos os PAPs deveriam saber, desde o início do ano, que PSGs estão em prática. Se um novo PSG é iniciado após esta verificação, então este deve ser submetido, imediatamente, ao grupo de referência. Desta forma, quando se começa a avaliação dos PAPs, a equipa de avaliação está detalhadamente informada da situação de todos os PSGs e qual é o seu desempenho no que diz respeito a cada um dos critérios individuais, e nenhum PAP deve tentar aparecer com novos PSGs, seja de que tipo forem, durante a avaliação dos PAPs. Se um projecto não está no mapa produzido para a revisão de médio-prazo (e revisto durante o ano sempre que necessário) então não é um PSG aprovado e não deve ser considerado como tal.

Isto não é uma questão burocrática, mas sim uma questão prática. Em primeiro lugar, a questão fundamental não é saber quantos pontos um PAP consegue espremer do sistema e acrescentar à sua classificação, é saber até que ponto a ajuda em Moçambique é programática e efectiva. Desta forma, ser claro acerca dos compromissos e práticas de cada PAP, no que diz respeito à ajuda programática, é importante para a efectividade e eficiência da ajuda, antes de passar a ser uma pergunta de um questionário que se traduz em pontos num sistema de classificação.

Em segundo lugar, dada a pressão sob a qual a avaliação dos PAPs é realizada, são altas as possibilidades de um determinado PAP poder fazer batota com o sistema e safar-se, trazendo à última hora novos PSGs. Isto deve ser evitado a todo o custo. Não estamos a dizer, nem a insinuar, que algum PAP fez batota, mas estamos apenas a enfatizar o ponto que, ao minimizarmos as possibilidades de batota aumentamos a credibilidade do estudo.

Em terceiro lugar, existe já um sistema conjunto para verificar o que é, e o que não é, PSG. Esse sistema pode não ser perfeito, mas existe e funciona. Portanto, os PAPs devem utilizá-lo, e contribuir para ele, em vez de procurarem chegar a acordo com a equipa de avaliação.

Em quarto lugar, o GdM, os PAPs e todo o sistema de harmonização e alinhamento da ajuda beneficiariam fortemente se desenvolvessem a capacidade e a rotina de reverem, regularmente, a composição das carteiras de ajuda e as suas implicações na efectividade, eficiência, no uso de sistemas de gestão das finanças públicas, etc. Obviamente isto só pode ser conseguido se o GdM se apoderar da ideia e assumir a sua direcção.

Portanto isto é uma questão de substância e não apenas relacionada com regras burocráticas.

- **Indicador 6** (% da AID no orçamento): Este indicador, uma medida de previsibilidade, necessita de clarificação através da definição sobre se se refere à AID que pode estar no orçamento (isto é, AID que segue todas as regras do GdM para estar registada no orçamento) ou à AID que está, de facto, registada no orçamento (o que, dadas as limitações do actual sistema, só pode ser correctamente apresentada quer pelo Ministro das Finanças ou nos relatórios de execução do orçamento, que medem o “uso” e não os “desembolsos”);
- **Indicador 7** (% da AID no orçamento que foi desembolsada): re-escrever o indicador de forma a torná-lo mais claro como medida de garantia.
- **Indicador 11** (estrita harmonização entre os acordos bilaterais e o MdE): O problema com este indicador (não existe informação para o avaliar) já tinha sido levantado no relatório de avaliação de 2007. Não há nenhuma necessidade de manter na matriz do QAD um indicador que não pode ser avaliado porque a informação necessária nunca está disponível. Portanto, ou este indicador desaparece das futuras avaliações, ou os PAPs e o GdM criam as condições necessárias para ele ser avaliado, verificando os acordos bilaterais para uma estrita harmonização com o MdE.
- A partir de 2009 foi adoptado um novo MdE e, para muitos PAPs, vão ser desenvolvidas novas estratégias que podem afectar os termos dos seus acordos bilaterais de apoio ao OGE. Portanto é aconselhável que os PAPs e o GdM criem um grupo especial para avaliar o espectro de estratégias por inteiro e os acordos bilaterais relacionados com o apoio ao OGE. Isto também poderia tornar-se uma oportunidade para avaliar o MdE para apoio baseado em programas sectoriais e fundos comuns nos sectores e os respectivos acordos, em relação à sua consistência com o MdE sobre o apoio ao OGE.

- **Indicador 15** (% da AID que paga impostos): Dados recolhidos para 2008 não mostram diferenças significativas em relação ao relatório de base sobre impostos relacionados com a AID. Adicionalmente nenhum PAP indicou que o seu *status quo* relativo ao pagamento de impostos seria mudado (embora muitos tenham, informalmente, abrandado a exigência de requerer a devolução dos impostos, devido à enorme carga burocrática envolvida). Se a questão dos impostos relacionados com a AID é tão importante para o GdM e para os PAPs seria aconselhável introduzir um novo indicador sobre impostos (para além do actual indicador 15 da matriz QAD) que poderia ser o 15b, e que poderia avaliar a vontade dos PAPs de remover barreiras ao pagamento de impostos ao longo de toda a sua carteira de AID.
- **Indicador 16a para PAPs individuais** (missões conjuntas): Os PAPs necessitam de rever o que são missões conjuntas (definição OCDE/DAC) e se a definição é cumulativa (por exemplo, financiada em conjunto, mais TdRs conjuntos, mais execução conjunta ou, por outro lado, só com uma destas características mencionadas), de forma a que todos tenham a mesma definição de missão e de missão conjunta. Os PAPs também necessitam de registar as missões (de acordo com a definição de missão da OCDE/DAC) ao longo do ano, de forma a terem dados credíveis para a avaliação. De outra forma, este indicador perde o sentido porque os dados em que se baseia são pouco credíveis.

Para abordar com firmeza a questão da justeza e fornecer um incentivo à redução do número de missões, ao mesmo tempo que aumenta a percentagem de missões conjuntas, é aconselhável que este indicador seja re-escrito em dois níveis (2 sub-indicadores), mais ou menos assim: “(16a) máximo número de missões individuais a serem...(meta para o ano, diferenciada entre multilaterais e bilaterais); e (16b) percentagem de missões conjuntas a serem...(meta para o ano, igual para todos os PAPs).”

Gostaríamos também de chamar a atenção para o facto de que, em 2009, muitos dos PAPs estarão a desenhar as suas novas estratégias para o país. Isto tende a aumentar o número de missões (avaliações, apreciações, programação, negociação com o GdM, etc). Enquanto a meta de reduzir o número de missões (como são definidas pela OCDE/DAC) deverá ser mantida e cumprida, os PAPs e o GdM deveriam ser cuidadosos para não definirem metas irrealistas para o número de missões em 2009.

- **Indicador 17** (trabalho analítico conjunto): Se a iniciativa de realizar trabalhos analíticos provém só, ou principalmente, dos PAPs, não é realístico acreditar que muito do trabalho analítico possa ser feito conjuntamente, porque as agências têm diferentes áreas de especialidade, interesses e focos e diferentes capacidades de realizar estudos. Portanto, embora seja desejável que não haja diferentes agências a fazer o mesmo estudo separadamente, é de esperar que muitos dos estudos não irão necessariamente, ser feitos conjuntamente.

É claro que este indicador tem como objectivo fornecer incentivos para a harmonização e o alinhamento do trabalho analítico, o que é, em si próprio, um objectivo válido. Contudo, pode ser possível que um tal objectivo seja melhor atingido através de abordagens mais directas.

Por exemplo: o GdM e os PAPs podem desenhar um plano de trabalho analítico a médio prazo, a ser realizado de forma a melhorar diferentes áreas de governo económico e financeiro e de planificação e políticas sectoriais, segundo as prioridades do quadro de desenvolvimento do GdM a médio prazo. Esses estudos poderiam ser pensados como formas de fornecer informação e a base de conhecimentos para o desenvolvimento de políticas e estratégias, para análise, controlo e avaliação. A DNEAP, no Ministério do Plano e Desenvolvimento, poderia tornar-se o ponto focal para desenvolver e coordenar esta agenda de trabalho analítico articulado para efeitos de política. Podia mesmo ser criado um fundo comum ou colectivo de qualquer tipo para financiar um tal programa comum de trabalho analítico, o que ajudaria igualmente a desprender o financiamento dos estudos do *procurement* de capacidades para realizar os estudos. É claro que deveriam ser postos em prática padrões e outros mecanismos de controlo de qualidade.

Se um tal plano for, alguma vez, desenhado e implementado, então deveria haver um quadro que impedisse os PAPs, que têm a tendência e interesses adquiridos em realizar os seus estudos por si próprios, de continuarem a fazê-lo e, ao mesmo tempo, evitar boleias.

5.2 Principais áreas de preocupação para 2009

Para além da necessidade de se enfrentarem os problemas com os indicadores mencionados acima, as questões seguintes foram identificadas, pelo GdM e pelos PAPs como principais preocupações a serem enfrentadas em 2009:

- Extensão do sistema de regras da ajuda programática e da harmonização, alinhamento e avaliação para toda a ajuda. O primeiro passo nesse processo é melhorar, significativamente, a previsibilidade a curto e médio prazos, a credibilidade e a funcionalidade no que diz respeito ao apoio baseado em programas sectoriais aos fundos comuns sectoriais e projectos realizados pelos PAPs e continuar a melhorar a percentagem da AID no orçamento e usando todos os sistemas nacionais de gestão das finanças públicas (execução do orçamento, auditoria, apresentação financeira e *procurement*).

Contudo, este esforço não deverá implicar o abrandamento das regras de gestão financeira pública nem das regras do orçamento mas, pelo contrário, devem envolver a melhoria da qualidade dos projectos e dos dados dos projectos.

- Melhorar a previsibilidade em geral, a credibilidade e funcionalidade dos fluxos de ajuda a curto e médio prazos.

Neste momento, a previsibilidade a médio prazo é uma questão séria. À medida que as estratégias dos doadores vão chegando ao fim, a previsibilidade marginal aproxima-se de zero, porque essas estratégias não são rolantes. Por outro lado, a crise financeira está a aumentar a incerteza sobre o futuro para além de 2010. E se isso afecta o apoio ao OGE e o apoio baseado em programas sectoriais, afecta ainda mais os projectos. Dessa forma é impossível um bom CFMP, intimamente ligado com o orçamento, particularmente quando a componente de recursos domésticos do orçamento é complementar aos recursos externos, em vez de ser o factor dominante.

- Melhoria na coordenação da CT em PSGs e em projectos sectoriais.
- Racionalização da estrutura dos grupos de trabalho.
- Desenvolvimento e adopção de uma política e estratégia de ajuda sólida, com substância prática no que respeita à arquitectura da ajuda, gestão, prioridades na alocação de recursos, divisão de tarefas entre os doadores e entre os departamentos do GdM, focos à volta dos quais harmonizar e alinhar, e em relação aos quais possa ser feita a avaliação dos progressos, e o sistema de avaliação de resultados. A política de ajuda não pode ser simplesmente um documento genérico sobre diplomacia genérica.
- Desenvolvimento da base de dados do ODAMOZ, um instrumento prático para o GdM e os PAPs melhorarem a análise política macro-económica bem como a verificação da efectividade, tendências e dinâmicas da ajuda.
- Melhorar significativamente a questão da divisão de trabalho entre doadores e entre departamentos do GdM. Em particular é possível aproveitar do facto que muitos PAPs estão a desenhar novas estratégias para dar passos significativos em frente nesta questão.
- Desafiar e mudar as regras rígidas que formam parte da maneira de alguns doadores fazerem as coisas (alguns PAPs e não-PAPs) porque elas impedem o progresso e contribuem substancialmente para aumentar os custos da harmonização e do alinhamento.
- Produção de um Cenário Fiscal de Médio Prazo coerente e orientador, que não responda apenas defensivamente aos compromissos declarados pelos doadores. O CFMP precisa de tomar a dianteira, indicando o que o GdM tenciona fazer, porquê e como, e de onde virão os recursos. O CFMP deveria ser o instrumento chave para negociar e decidir para onde devem ir os recursos, as prioridades, as opções políticas e como elas podem afectar as receitas e as despesas, o custo das políticas e opções. O CFMP não deveria ficar dependente apenas da informação fornecida pelos doadores; pelo contrário deveria servir de guia do que os doadores devem fazer e como se relacionar com eles. Neste contexto, talvez o CFMP deva tornar-se

mais uma parte do processo de planeamento de médio prazo, em vez de estar tão intimamente ligado com a orçamentação directa.

- Iniciar o desenvolvimento de um plano de médio prazo de trabalho analítico a ser realizado para melhorar diferentes áreas do governo económico e financeiro e de política e planificação sectorial, de acordo com as prioridades do quadro de desenvolvimento do GdM a médio prazo.

Em 2009 muitos PAPs vão desenhar novas estratégias. Trata-se de uma grande oportunidade para enfrentar muitas das questões acima levantadas, se o GdM e os PAPs se organizarem para influenciarem o processo, a substância e a direcção dessas estratégias desde os primeiros momentos. Obviamente que uma política e estratégia de ajuda sólidas e úteis seriam um instrumento crucial para fornecer orientações claras e direcções para novas estratégias dos PAPs.

Durante ou imediatamente a seguir à RC, deveria ser desenhada uma matriz de acções de ambos os lados (GdM e PAPs) para melhorar o desempenho, com base nos relatórios de avaliação. Isto requer que as principais constatações e recomendações dos relatórios sejam profundamente debatidas e seja conjuntamente produzido e aprovado um plano de acção relacionado com eles. Grupos de trabalho conjuntos *ad hoc* poderiam ser organizados para tratar dessas questões ao longo do ano, e as reuniões da comissão coordenadora conjunta deveria rever os progressos no que diz respeito a estas questões.