

# Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 39 – 10 de Junho de 2009

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

O material pode ser reproduzido  
livremente, mencionando a fonte

## Publicado por CIP e AWEPA

CIP, Centro de Integridade Pública  
Av. Amílcar Cabral 903, 1º (CP 3266) Maputo  
Tel: +258 21 327 661, 82 301 639  
Fax: +258 21 327 661 e-mail: cipmoz@tvcabo.co.mz  
Anteriormente chamado *Boletim sobre o processo de paz em Moçambique* (<http://www.tinyurl.com/mozamb>)

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

## ‘Desempenho desiludiu’ igual a menos ajuda

Os doadores tencionavam aumentar o apoio ao orçamento de Moçambique mas decidiram não o fazer por causa do “nível de desempenho ... desiludiu” do governo no ano passado, particularmente no que se refere à justiça e ao desenvolvimento económico, segundo o Embaixador da Irlanda, Frank Sheridan, que chefia o grupo de doadores do apoio ao orçamento, o G19.

Sheridan falava a 28 de Maio, na cerimónia de promessas de ajuda e acrescentou que “vários membros solicitaram que salientássemos hoje que tinham possibilidades de aumentar o seu apoio orçamental se os resultados tivessem sido melhores e que, pelo menos em certos casos, as afectações são menores do que poderiam ter sido em outras circunstâncias”. Das 40 metas acordadas, o governo só alcançou 20 – comparado com 24 em 2007.

A ajuda não deve ser tida como garantida, avisou Sheridan: “Alguns sectores precisam realmente de melhorar o seu desempenho”.

No ponto mais forte da sua declaração Sheridan disse: “Esperamos e temos confiança que as acções prometidas na esfera anti-corrupção se realizarão durante o ano em curso. São assuntos que não se podem somente repetir de forma rotineira, de ano a ano, sem ter algum progresso a relatar”. Os doadores também “apelaram ao Governo” para que melhore o clima de negócios, se mantenha fiel ao uso sustentável dos recursos naturais, e actue na aplicação da Lei de Terras às comunidades.

Num ponto controverso os doadores também fizeram apelo a que a Lei do Trabalho seja aplicada “da forma mais vantajosa possível”. Isto

**Governo receoso de questionar doadores,**  
ver página 5

**Estarão os doadores a tornarem-se um  
“governo sombra”?** ver página 8

aparentemente apoia a embaixada dos EUA e o empresariado que fazem pressão para que as ONGs e companhias tragam mais trabalhadores estrangeiros.

Entretanto, os doadores só alcançaram 11 das suas 18 metas mas não houve nenhuma penalização para os que não cumpriram as suas promessas. (Ver página 6)

## Apoio ao orçamento de 2010 será de 472 milhões de US\$

Um doador, a Suécia, reduziu o apoio ao orçamento em 3%. Dois doadores aumentaram o apoio ao orçamento. O Canadá duplicou o seu apoio ao orçamento mantendo planos de longo prazo e o Banco Mundial decidiu providenciar como apoio ao

orçamento os 40 milhões provados como sendo devidos à crise financeira global. Os restantes 16 doadores mantiveram o nível da ajuda embora alguns tivessem planeado aumentá-la.

O apoio total ao orçamento para 2010 será de 472 milhões de US\$, comparados com 445 milhões em 2009. Os quatro maiores financiadores do apoio ao orçamento são o Banco Mundial (110 milhões de US\$ em 2010), o Reino Unido (69 milhões), a Comissão Europeia (67 milhões) e a Suécia (42 milhões).

Pela primeira vez os doadores do apoio ao orçamento e seus dois membros associados, os EUA e as Nações Unidas, publicaram também detalhes do apoio aos sectores que, em 2010, será de 374 milhões de US\$.

Nas páginas 3 e 4 estão os compromissos para 2010.

## Metas falhadas sobre governação e economia

A governação está no topo da lista das preocupações dos doadores e 5 das 9 metas acordadas não foram alcançadas. Duas estão relacionadas com justiça penal – o número de casos julgados em tribunal e a percentagem de casos criminais resolvidos. A Ministra da Justiça não forneceu os dados básicos até ao último minuto, impedindo qualquer discussão efectiva; os doadores criticaram isto em particular, tal como também aconteceu em anos anteriores. Alguns instrumentos legais básicos, incluindo o Código Penal e o Código Civil, continuam a estar atrasados. As condições nas prisões são más e o sistema prisional não tem capacidade de gastar o seu orçamento.

Em termos de descentralização, os conselhos consultivos distritais foram criados mas não suficientemente depressa para alcançar a meta. Parte do orçamento foi descentralizado, mas a revisão conjunta concorda que grande parte ainda é controlada a nível central e provincial. Os doadores estão preocupados com a falta de transparência na afectação dos fundos de desenvolvimento do distrito.

Sobre desenvolvimento económico, 6 das 9 metas não foram cumpridas. Duas destas são medidas pela classificação “*Doing Business*” do Banco Mundial, onde Moçambique desceu em vez de subir. A manutenção de estradas não alcançou as metas - 67% da rede de estradas está em boas ou razoáveis condições, comparadas com a meta de 70% em 2008.

Na agricultura, o governo andou muito lentamente na expansão da irrigação e na atribuição de títulos de terra às comunidades.

Mas o governo foi especialmente elogiado por Frank Sheridan, chefe do G19, por ultrapassar a meta dos camponeses ajudados pelos extensionistas da agricultura e por um aumento significativo do número de extensionistas. Mas o

## Quem são os G19?

Moçambique tem o maior número de doadores envolvidos no apoio ao orçamento geral na África sub-saariana. Os 19 doadores são conhecidos como o G19 ou PAPs (Parceiros de Apoio Programático). São eles: Alemanha, Áustria, Banco Africano de Desenvolvimento, Banco Mundial, Bélgica, Canadá, Comissão Europeia, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Noruega, Portugal, Suécia, Suíça e Reino Unido.

O FMI (Fundo Monetário Internacional) é um membro não signatário, mas por inerência (*ex-officio*). Os Estados Unidos e as Nações Unidas são membros Membros Associados. Este é um estatuto novo acordado em Março para os doadores não apoiantes do orçamento, que surgiu porque o G19 tinha em grande medida assumido quase exclusividade na política de diálogo com o Governo e dois grandes doadores fora do apoio ao orçamento, Estados Unidos e Japão, objectaram contra a sua marginalização.

O G19 é administrado pela chamada “troika-plus”. Todos os anos é eleito um doador do apoio ao orçamento para a troika por três anos e para presidente no segundo ano. Os “plus” são a Comissão Europeia e o Banco Mundial, descritos no Memorando de Entendimento como os “dois mais influentes doadores dos PAPs”.

A actual troika é composta pela Irlanda (no seu ano final; o Embaixador Frank Sheridan foi presidente no ano passado), a Finlândia (com o Embaixador Karl Alanko como presidente) e o Reino Unido (que acaba de se juntar substituindo a Noruega).

Há um Quadro de Avaliação de Desempenho que actualmente contem 40 indicadores que são avaliados todos os anos numa revisão conjunta governo-doador. Os resultados são publicados como um *aide-mémoire*, com vários documentos de base. Este ano havia 29 grupos sectoriais de trabalho que se reuniram com frequência em Março e Abril.

Há também uma revisão de meio-ano em Agosto e Setembro que toma em consideração o plano e orçamento antes de ele ser submetido à Assembleia da República.

que ele não mencionou foi que um membro do G19, o Banco Mundial, no passado bloqueou as tentativas do governo de recrutar mais extensionistas.

No “capital humano” o governo falhou 6 das 10 metas, incluindo vacinação, terapia anti-retroviral, ratios aluno-professor (71 alunos por cada professor, o que é uma melhoria relativamente a 73 em 2007, mas não chega à meta de 69) e o nível de raparigas de 6 anos na escola (73%, um pouco abaixo da meta de 74%). Concordou-se em que há um sério problema com a qualidade dos serviços de educação e saúde.

## Compromissos gerais de apoio ao orçamento

Country/Agency	Moeda	Compromissos em Maio de 2008 para 2009		Compromissos em Maio de 2009 para 2010		Tendência na moeda de cada um para 2009-10
		Compromisso nas moedas de cada um para 2009	Equivalência do USDólar para 2009	Compromisso nas moedas de cada um para 2010	Equivalência do USDólar para 2010	
Alemanha	EUR	15,000,000	21,299,334	15,000,000	21,430,718	↔
Austria	EUR	3,200,000	4,543,858	3,200,000	4,571,886	↔
BAD - Banco Africano	BUA	20,000,000	30,060,155	20,000,000	26,677,796	↔
Banco Mundial	USD	70,000,000	70,000,000	110,000,000	110,000,000	↑
Bélgica	EUR	3,000,000	4,259,867	3,000,000	4,286,144	↔
Canada	CAD	7,500,000	6,830,179	15,000,000	13,252,087	↑
Comissão Europeia	EUR	47,000,000	66,737,912	47,000,000	67,149,583	↔
Dinamarca	DKK	50,000,000	8,816,735	50,000,000	9,315,526	↔
Espanha	EUR	7,000,000	9,939,689	7,000,000	10,001,002	↔
Finlândia	EUR	7,000,000	9,939,689	7,000,000	10,001,002	↔
França	EUR	2,000,000	2,839,911	2,000,000	2,857,429	↔
Holanda	EUR	18,000,000	25,559,200	18,000,000	25,716,861	↔
Irlanda	EUR	11,500,000	16,329,489	11,000,000	15,715,860	↔
Itália	EUR	3,800,000	5,395,831	3,800,000	5,429,115	↔
Noruega	NOK	160,000,000	26,427,883	160,000,000	24,787,980	↔
Portugal	EUR	1,056,371	1,500,000	1,500,000	2,143,072	↔
Reino Unido	GBP	42,000,000	81,638,499	44,000,000	69,489,149	↔
Suécia	SEK	330,000,000	47,141,629	320,000,000	42,096,828	↓
Suíça	CHF	7,500,000	5,934,555	7,500,000	6,868,948	↔
<b>Total</b>			445,194,416		471,790,985	
			11,967,137,550		14,130,140,000	

**G19 Commitments to SWAPs & Common Funds, US\$, 2010 - Compromissos do G19 para SWAPs e Fundos Comuns, em US\$, para 2010**

PAP	PROAGRI Agriculture Agricultura	FASE Education Educação	PROSAUDE Health	HIV/AIDS HIV/SIDA	Fundo de Estradas - Roads	ATA Tribunal Adminis- trativo	ASAS Water Águas	AAT Autoridade Tributária	PSA Subsídio de Alimentos	INE Estatística Statistics	UTRAFE Gestão Financeira	UTRESP Sector Público
Austria	714,357											
Belgium-Bélgica											1,428,715	
Canada	4,417,362	22,970,284	7,951,252	1,413,556						1,325,209		1,325,209
Denmark-Dinamarca	3,726,210	6,520,868	7,079,800	745,242						1,490,484	2,608,347	2,235,726
European Commission Comissão Europeia	14,001,402		10,001,002		14,287,145							
Finland-Finlândia	7,143,573	8,572,287	5,143,372			1,071,536						
France-França			4,286,144									
Germany-Alemanha		22,859,432		428,614		1,142,972		1,428,715				
Ireland-Irlanda	1,428,715	7,857,930	20,002,003	1,071,536								
Italy-Itália	5,757,005		1,142,972							1,428,715		
Netherlands-Holanda		10,001,002	10,001,002			1,142,972	9,286,644		1,857,329			
Norway-Noruega										2,014,023	2,323,873	
Portugal		357,179								357,179		
Spain-Espanha		2,857,429	4,286,144									
Switzerland-Suíça			3,480,267				915,860	732,688				
Sweden-Suécia	5,393,656					1,973,289					3,288,815	
United Kingdom - DFID		7,106,845	11,055,092	568,548	5,919,866		789,649	1,579,299	4,737,896			394,825
World Bank		21,000,000			12,000,000							8,300,000
Banco Mundial		1,000,000										
UNICEF		111,103,255	85,629,048	4,227,496	36,155,259	5,330,768	10,992,154	3,740,701	6,595,225	6,615,609	9,649,750	12,255,760
<b>Total</b>	42,582,281	111,103,255	85,629,048	4,227,496	36,155,259	5,330,768	10,992,154	3,740,701	6,595,225	6,615,609	9,649,750	12,255,760

**Overall total 334,877,306**

## Doadores do G19 querem eleições limpas

Na sequência da falha do governo em punir a óbvia fraude eleitoral em Tete em 2004 e em Nampula no ano passado, os doadores levantaram a questão. Na sua declaração de 29 de Maio, Frank Sheridan, chefe do G19, disse que “os parceiros insistem em sublinhar o potencial enorme para a reputação do país que a realização destas eleições, as mais livres e as mais justas na história de Moçambique, trará” – uma maneira elegante de dizer que a má conduta eleitoral não contestada dá ao país má reputação e desencoraja o investimento. O embaixador da Finlândia, Karl Alanko, próximo chefe do G19, também sublinhou a necessidade de eleições livres e transparentes.

As eleições não fazem formalmente parte do processo da revisão conjunta mas cada vez mais a revisão levanta questões que não têm indicadores formais. Por exemplo, o custo elevado das ligações telefónicas e do acesso à Internet também são levantados pela revisão conjunta.

A revisão faz notar também que a afectação de recursos não reflecte as disparidades regionais (norte-sul e urbano-rural) e de género, na saúde, nutrição, e água. A maior parte do dinheiro devia ser afectado onde é mais necessário.

Sheridan, na sua declaração de 20 de Abril, fez notar que o “crescimento ainda não se reflecte suficientemente no quotidiano do cidadão comum”. A revisão conjunta nota que os elevados níveis de

malnutrição continuam uma preocupação. Alanko citou a necessidade de reduzir a pobreza sem aumentar a desigualdade.

Os doadores continuam a dar especial atenção ao caso da corrupção no Banco Austral. A maior parte do crédito malparado passou para os novos proprietários do Banco que recuperaram 59% destas dívidas. O governo reteve 70 dívidas politicamente sensíveis das quais, até agora, só recuperou 26%.

Finalmente houve elogios ao governo em algumas áreas, particularmente a administração fiscal. As receitas fiscais em 2008 representaram 16,3% do PIB, comparado com a meta de apenas 15,5%. O desempenho da saúde foi elogiado, a água e saneamento ultrapassaram as metas e a electrificação está a progredir rapidamente.

### Documentos na Internet

Todos os documentos fundamentais, discursos, o novo memorando de entendimento, a revisão de 2008 e os compromissos de 2010, estão publicados em:

<http://www.tinyurl.com/mozamb>

O G19 tem o seu sítio próprio na Net com a maior parte dos documentos:

<http://www.pap.org.mz/>

O sítio ODAMOZ tem tabelas relativamente detalhadas sobre a ajuda a Moçambique incluindo *ODAmoz Donor Atlas for Mozambique 2008*

<http://www.odamoz.org.mz/>

### Relatório independente diz:

## Governo receoso de questionar doadores

Muitos no governo acreditam que para se manter o fluxo da ajuda não se devem questionar o comportamento e práticas dos PAP, de acordo com uma avaliação independente do desempenho dos doadores. “A um nível político, o GdM não está preparado para sustentar uma crise que possa resultar deste tipo de questionamento”.

Como parte do processo de revisão conjunta, foi levada a cabo pelo IESE (Instituto de Estudos Sociais e Económicos), chefiado por Carlos Nuno Castel-Branco, uma avaliação independente do desempenho dos doadores. As críticas dos doadores ao governo foram feitas abertamente durante os dois meses do processo de revisão, mas o relatório esclarece por que é necessário um método diferente de analisar os doadores. Os funcionários do governo, e mesmo ministros, não criticam os doadores em público nem cara a cara, e em vez disso falam anonimamente a um consultor em quem confiam.

Falando em privado, os funcionários governamentais dizem que “muitos doadores continuam relutantes em ajustar as suas prioridades e estratégias às necessidades e pedidos do GdM”. Isto foi sublinhado num dos poucos comentários públicos do Ministro das Finanças Manuel Chang que, no encontro da revisão conjunta de 29 de Abril

pediu aos doadores “o alinhamento da ajuda estrangeira com as prioridades nacionais de desenvolvimento”.

Finalmente, o governo diz em privado que os doadores parecem mais preocupados com regras e procedimentos do que com os resultados reais da ajuda que dão; avaliações são sobre procedimentos e não sobre o impacto social e económico da ajuda.

## Condições, projectos e canais paralelos

Os doadores não atingiram “nenhuma das três metas na área da consolidação e harmonização da condicionalidade” de acordo com o *Aide Mémoire* da revisão conjunta governo-doadores. Falando em privado com a equipa do IESE, funcionários do governo foram mais longe e afirmaram que

enquanto os doadores simplificavam as condições para atingir esta meta, estavam simplesmente a acrescentar outras condições novas. Disseram também que os doadores estavam a pedir mais relatórios sobre eficiência e eficácia e estavam a ser pressionados para o fazer pelos seus quartéis-generais. O governo contesta também as condições extra e as complexas auditorias especiais e sistemas de aquisição, do Banco Mundial e Banco Africano de Desenvolvimento, e ainda as novas complexidades introduzidas pela Comissão Europeia. E chamam a atenção para os problemas causados pelo relacionamento “difícil” entre o Banco Mundial e os outros doadores

A revisão conjunta cita o problema persistente que muitos doadores têm com projectos bilaterais que eles implementaram e que não entram no orçamento do governo ou outros registos e sistemas governamentais. De facto, o governo nem mesmo recebe informação da parte de algumas ONGs e pequenos projectos dos doadores. A revisão conjunta nota que há problemas com projectos bilaterais dos doadores nos sectores da saúde, acção social, água e saneamento.

O pior é na saúde, com 56% do orçamento vindo de fundos verticais geridos apenas por dois ou três doadores de acordo com as suas próprias prioridades e o governo pouco tem a dizer sobre o seu uso. Outros doadores põem o seu dinheiro relativo à saúde em fundos comuns que são administrados conjuntamente por doadores e governo e seguem mais de perto as políticas do governo. A revisão conjunta confirma as queixas públicas, feitas no ano passado pelo Ministro da Saúde Ivo Garrido, acerca do dinheiro dos doadores chegar tarde; estas queixas foram negadas na altura.

Outra área citada pela revisão conjunta é a falha persistente dos doadores em usar o sistema nacional de auditoria apesar das promessas de o fazer, obrigando a mais trabalho por parte do governo que lida com a ajuda. A revisão do IESE faz notar que nem a Irlanda nem o Canadá põem um grande percentagem da ajuda através do apoio ao orçamento, mas ambos contam bons resultados porque ainda usam os sistemas nacionais.

## Plano Impossível

Quase todos os doadores têm sido pontuais com o seu dinheiro de apoio ao orçamento e programa, embora o sejam menos em relação aos fundos de projecto. De facto, dois terços dos fundos de apoio ao orçamento foram dados ao governo no primeiro trimestre de 2008.

Mas, falando em privado à equipa do IESA, o governo mostrou-se muito preocupado sobre a falta de qualquer projecção a médio prazo, o que ainda é prejudicado pelo facto de muitos doadores estarem a reconsiderar as suas estratégias de ajuda este ano. Assim é impossível planificar.

## **Doadores só atingem 11 das 18 metas**

O desempenho dos PAP em 2008 “melhorou significativamente” em comparação com 2007. Em 2008 os doadores atingiram 11 das suas 18 metas acordadas, em comparação com apenas 8 em 2007. Mas enquanto os doadores não estão a aumentar a ajuda porque o governo não alcança as suas metas, o relatório independente faz notar que não há penalizações para os doadores que não cumprem as suas promessas.

O desempenho foi muito diverso. Foram dados até 38 pontos a cada doador. O Reino Unido foi o único doador a conseguir chegar aos 38. A Bélgica, a Holanda e a Suécia somaram 36, enquanto a Finlândia, a Irlanda e a Espanha fizeram 35.

O pior desempenho foi de longe o de Portugal que apenas somou 15 pontos e é agora o único doador considerado “fraco”. Aparece no relatório como objecto de críticas especiais porque a sua ajuda é feita principalmente através de projectos individuais que não estão ligados às políticas e sistemas do governo.

É de novo levantada a questão da França que reclama que o seu cancelamento da dívida deve ser contado como apoio ao orçamento.

A tabela de desempenho do total dos 19 PAPs está na página 7.

O governo gostaria de usar o seu Cenário Fiscal de Médio Prazo, um plano em curso de três anos para planificação do desenvolvimento, e gostaria de poder incluir a ajuda mas não o pode fazer.

A revisão independente do IESE força bastante esta questão dizendo que o plano de médio prazo devia estabelecer prioridades na despesa de acordo com a política do governo. Devia deixar de ser um plano que “responda apenas defensivamente” à ajuda anunciada pelos doadores.

O governo devia simplesmente parar de fazer alterações ao orçamento para acomodar os interesses dos doadores individuais e, em vez disso, usar o plano de médio prazo como guia para os doadores saberem onde é preciso pôr o dinheiro.

## Quantas mais missões?

Os doadores prometeram reduzir o número de missões a Moçambique e fazer a maior parte delas conjuntamente, mas não estão a alcançar as suas metas. Em 2008 houve 165 missões de doadores comparado com uma meta de 120. Provavelmente só 24% delas foram conjuntas, comparado com uma meta de 35%. Mas a revisão independente diz que é impossível ter a certeza porque algumas agências

disseram que outras agências participaram em missões “conjuntas” mas as outras agências não mencionam estas missões – assim, ou algumas agências não estão a informar sobre todas as suas missões a Moçambique, ou estão a afirmar que as missões são colectivas quando não são.

Os doadores estão também a deixar de cumprir promessas para coordenar a assistência técnica. A revisão conjunta admite que “muitos doadores insistem em manter o *modus operandi* de Cooperação Técnica não coordenada”.

## PAPs - Tamanho e desempenho

### Classificação

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

#### Tamanho classificado pelo

##### volume total da ajuda

Muito grande: ajuda superior

de 90 milhões de US\$

Grande: ajuda entre 50 e 90 milhões de US\$

Média: ajuda entre 20 e 50 milhões de US\$

Pequena: ajuda de menos de 20 milhões

#### Desempenho classificado por pontos

##### na avaliação independente do IESE

Muito bom: 34 a 38 pontos

Médio alto: 30 a 33 pontos

Médio: 25-29 pontos

Médio baixo: 24 a 24 pontos

Fraco: menos de 20 pontos

## O novo MdE com mais ênfase na corrupção

O fracasso do aumento do apoio ao orçamento segue-se à assinatura do Memorando de Entendimento (MdE) de 18 de Março que volta a salientar a corrupção e responde às queixas dos doadores de que todos os anos o governo promete agir sobre a governação mas não cumpre.

O apoio ao orçamento é regulamentado por um MdE acordado pelos doadores e governo e o novo MdE de 90 páginas não é muito diferente do anterior assinado há cinco anos. As várias revisões e processos de planeamento continuam a ser morosos e complicados. Mas há também três mudanças subtis – os doadores aumentaram o seu raio de acção para pressionar o governo e estarem mais profundamente envolvidos nos processos de planeamento, mas os doadores individuais aceitaram uma redução no espaço de acção unilateral.

No MdE de 2004, no caso de uso indevido de fundos ou corrupção em grande escala, o governo prometeu simplesmente tentar recuperar o dinheiro. No novo MdE, em caso de “a apropriação indevida ou má utilização séria de fundos do Orçamento de Estado ou actos de corrupção em grande escala por membros do GdM”, os doadores têm o direito de suspender fundos, individual ou colectivamente. Isto represente um endurecimento da posição dos doadores contra a corrupção.

No mundo da diplomacia a mudança de uma simples palavra pode ter um peso substancial e foi o que aconteceu com o novo MdE. A avaliação do desempenho do governo é feita através de um conjunto de metas no Quadro de Avaliação de Desempenho, QAD. Os dois MdEs salientam que o que conta é uma tendência para a melhoria no desempenho do governo. Mas no MdE de 2004 os doadores dizem que “deverá tomar em conta que as dificuldades do desempenho estão a ser tratadas.” Desta vez a expressão “dificuldades de desempenho” é substituída por “falhas de desempenho” o que é muito mais forte. Por outras palavras, desculpas sobre “dificuldades” já não serão aceitáveis para os doadores, particularmente em áreas como a justiça e governação.

Por outro lado, embora o G19 tenha mantido o poder de cortar fundos, individual ou colectivamente, no caso de corrupção grave ou onde foram violados os “princípios básicos” do acordo, fizeram a importante concessão de impedir os doadores de agirem unilateralmente. O novo acordo obriga os doadores a trabalharem através do G19 mesmo quando há desacordo dentro do grupo, antes de decidirem qualquer acção unilateral.

## Doadores mais imiscuidos na política do governo

O apoio ao orçamento devia em princípio dar aos governos recipients mais poder sobre o modo de dispender a ajuda mas, num dos aspectos mais controversos do apoio ao orçamento em África, o que acontece é o contrário. Os doadores pediram para estar mais dentro do processo de formulação da política.

O MdE de 2004 já exigia que os doadores tivessem acesso aos documentos de planeamento, relatórios e outra informação, e que o governo se encontrasse com os doadores antes de submeter o orçamento à Assembleia da República (fazendo da aprovação da AR uma anedota – como é que esta poderia rejeitar um orçamento depois dele ter sido aprovado pelos doadores?) Mas o novo MdE também exige ao governo que mostre os rascunhos anteriores aos doadores.

Na sua declaração de 18 de Março na assinatura do MdE, o então chefe do G19 Frank Sheridan, salientou que as “políticas orçamentárias” são a prioridade dos doadores. Sheridan disse que “o apoio financeiro ao orçamento nacional é o equivalente financeiro de se adicionar água a um tanque, o que equivale a dizer que é impossível identificar as contribuições individuais e por isso, o que se torna importante é saber como é que os fundos totais são aplicados.” Por outras palavras, enquanto o apoio a projectos implica apenas ver como são gastas pequenas quantias de dinheiro, o apoio ao orçamento significa controlo detalhado do doador sobre toda a despesa do governo.

Mas alguns doadores estão preocupados com esta tendência, pelo menos em privado. A avaliação do desempenho do doador do IESE ouviu tanto o governo como os doadores e nota que: “Alguns PAPs [Parceiros de Apoio Programático] 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.”