

# **Agrupamento da Assistência técnica no âmbito da reforma da gestão da ajuda em Moçambique**

Enrico Pavignani  
Volker Hauck

Maio de 2002



# Índice

<b>SIGLAS E ABREVIATURAS.....</b>	<b>4</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>5</b>
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>2 O CONTEXTO ALARGADO .....</b>	<b>8</b>
2.1 ANTECEDENTES DO PAÍS .....	8
2.2 AGRUPAMENTO DA AT: DEFINIÇÕES E PRÁTICA .....	10
<b>3 LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO.....</b>	<b>13</b>
3.1 PLENO AGRUPAMENTO DA AT .....	15
3.2 AGRUPAMENTO MISTO DA AT.....	17
3.3 AGRUPAMENTO FLEXÍVEL OU ABERTO DA AT .....	18
<b>4 AGRUPAMENTO DA AT: LIÇÕES E FALHAS .....</b>	<b>20</b>
4.1 LIÇÕES .....	20
4.2 FALHAS E CONSEQUÊNCIAS INVOLUNTÁRIAS.....	21
<b>5 CONCEPÇÃO E GESTÃO DO AGRUPAMENTO DA AT: QUESTÕES PARA DEBATE.....</b>	<b>24</b>
<b>6 CONCLUSÕES .....</b>	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>28</b>

## Siglas e Abreviaturas

AID	Agência Internacional de Desenvolvimento
AT	Assistência Técnica
BM	Banco Mundial
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
DFID	Departamento para o desenvolvimento internacional (Reino Unido)
DGIS	Direcção-geral da cooperação para o desenvolvimento (Países Baixos)
ECDPM	Centro europeu para a gestão das políticas de desenvolvimento (Maastricht, Países Baixos)
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
GdE	Gabinete de Estudos (MPF, Moçambique)
GoM	Governo de Moçambique
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MINED	Ministério da Educação
MISAU	Ministério da Saúde
MPF	Ministério do Plano e Finanças
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONG	Organização Não Governamental
PATA	Acordo de agrupamento para assistência técnica ( <i>Pooling Agreement for Technical Assistance</i> , na área da saúde)
PEA	Programa Especial para África
PESS	Plano Estratégico para o Sector da Saúde
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PROAGRI	Programa para o Sector Agrícola
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
RRV	Gabinete nacional sueco de auditoria
RSP	Reforma do Sector Público
SWAp	Abordagem sectorial integrada ( <i>Sector-Wide Approach</i> )
TdC	Tribunal de Contas (Portugal)
UE	União Europeia
UNFPA	Fundo das Nações Unidas para a População
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência americana para o desenvolvimento internacional (Estados Unidos da América)

## Resumo

Este documento de reflexão apresenta os resultados de um estudo sobre o agrupamento (*pooling*) de recursos para assistência técnica (AT) em Moçambique.<sup>1</sup> Trata-se de um dos seis estudos efectuados pelo ECDPM para o Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos, no âmbito de uma análise alargada. O objectivo deste documento de reflexão é contribuir para uma mais ampla aprendizagem e reflexão relativamente aos requisitos das iniciativas de agrupamento de fundos entre agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) e governos nacionais, nomeadamente das abordagens sectoriais integradas (*SWAps*) e dos programas de apoio orçamental.

Este estudo de caso examina a diversidade de acordos estabelecidos com vista ao agrupamento de fundos externos para AT, no âmbito alargado das reformas do sector público actualmente em curso em Moçambique. Longe de ser exaustivo, o estudo identifica vários planos de agrupamento em contextos diferentes, apreendendo assim grande parte da diversidade dos planos em execução. Em virtude da sua importância, são incluídos neste estudo planos de agrupamento estabelecidos no âmbito de abordagens sectoriais integradas e que cobrem um amplo leque de investimentos, incluindo AT. Contudo, qualquer análise conclusiva é neste momento prematura, já que muitos destes acordos de agrupamento só muito recentemente foram introduzidos ou estão em fase de elaboração, sendo ainda poucos os que estão devidamente estabelecidos.

Os acordos de agrupamento aqui analisados ocorrem em diferentes áreas – agricultura, educação, finanças, saúde e polícia – e são muito diversos relativamente ao objectivo, abrangência, à vinculação ou não da ajuda, à apropriação, integração e êxito. As autoridades moçambicanas e as AIDs têm vindo a experimentar vários tipos de abordagens, umas inspiradas em modelos importados, outras genuinamente indígenas. Na maior parte dos casos, os planos de agrupamento foram introduzidos por iniciativa das AIDs.

Algumas dificuldades são comuns aos vários sectores. A principal, e a que mais afecta o progresso geral do país, é a falta de capacidade. A multiplicidade de AIDs, com prioridades e interesses variados e muitas vezes com um fraco conhecimento da realidade do país e de sectores específicos, tão pouco ajuda. Além disso, as autoridades nacionais, contrárias ao risco e hesitantes quanto ao rumo a seguir, têm assumido um papel mais passivo do que activo, de testemunhas mais do que de protagonistas, no processo actualmente em curso.

Por enquanto, já é possível resumir algumas lições e falhas decorrentes da prática actual, que deverão ser tidas em consideração no processo de tomada de decisão relativo a planos de agrupamento de fundos:

- investimento na criação de planos para agrupamento de recursos externos, incluindo de AT, tende a ser elevado para as partes interessadas. Na generalidade dos sectores, o progresso tem sido sempre lento, tendo-se mesmo verificado nalguns casos uma inversão dos ganhos. Na maior parte dos casos, os resultados ficaram aquém dos objectivos iniciais e as expectativas nunca chegaram a ser integralmente realizadas.
- Iniciativas conhecedoras do e sensíveis ao contexto, que adoptem uma abordagem progressiva da reforma, têm maiores hipóteses de êxito do que grandes e ambiciosos planos de acção global. As probabilidades de êxito são pois maiores se as AIDs e os receptores da ajuda desenvolverem o seu conhecimento através de uma experimentação paciente, mais do que através da mera aplicação de princípios teóricos e abstractos.

---

<sup>1</sup> O estudo foi realizado em 2001. A discussão aqui apresentada baseia-se nos resultados de uma análise posterior. Para mais pormenores, ver o relatório original, *Agrupamento da Assistência Técnica no Âmbito da Reforma da Gestão da Ajuda: o estudo de caso de Moçambique*, disponível para consulta em [http://www.capacity.org/12/case\\_study\\_mozambique.htm](http://www.capacity.org/12/case_study_mozambique.htm).

- Os planos de agrupamento bem sucedidos tendem a evoluir lentamente devido às constantes mutações do contexto em que se desenvolvem. A negociação de acordos complexos, como o agrupamento de recursos no âmbito de abordagens sectoriais integradas que englobam a maior parte, senão a totalidade, das questões e implicam elevados custos de transacção, dificilmente se justifica dada a morosidade do seu progresso, acabando muito provavelmente por se traduzir numa má utilização de recursos que já são escassos.
- Embora a intenção de complexos mecanismos de coordenação, como as abordagens sectoriais integradas, seja conferir aos governos nacionais a liderança dos processos e racionalizar os fluxos de ajuda, nalguns casos, estes mecanismos acabam por implicar o recurso a AT adicional para compensar a falta de capacidade local. Isto acaba por contrariar o seu objectivo inicial que era garantir que os receptores assumam, de facto, o controlo do processo.
- agrupamento de recursos da AT pode ser utilizado como uma base de apoio para uma maior e melhor coordenação sectorial entre AIDs e governos nacionais, especialmente quando o contexto é demasiado frágil para servir de apoio a ambiciosas abordagens sectoriais integradas. Porém, nenhum dos planos existentes em Moçambique conseguiu concretizar integralmente este potencial.
- Não se deve considerar a apropriação nacional como uma meta em si, mas antes como um meio para se alcançarem os objectivos fixados. São poucos os acordos de agrupamento analisados que parecem reforçar efectivamente a apropriação nacional. Os planos mais promissores têm sido promovidos por ministérios que chamaram a si a iniciativa de formular soluções concretas para as preocupações nacionais, e que contaram com o apoio das agências de financiamento.
- Alguns dos obstáculos mais importantes são de ordem estrutural e comuns ao sector público em geral, pelo que é na resolução destes obstáculos que se deve concentrar maior atenção, em vez de se concentrarem esforços em sectores específicos cujos dividendos serão sempre parciais se não for dada resposta aos problemas sistémicos que condicionam o seu desempenho e sucesso.
- Cada vez mais, as AIDs que apoiam diferentes acordos de agrupamento da AT aprendem que as abordagens unilaterais não são a resposta para todos os problemas. As agências que ainda não estão envolvidas no processo de reforma sentem-se cada vez mais pressionadas a seguir o processo. Para assegurar a eficácia do agrupamento de fundos da AT, as AIDs e os governos nacionais precisam de desenvolver um raciocínio mais pragmático e baseado em experiências concretas.

De acordo com este estudo, o panorama geral do agrupamento da AT em Moçambique é claramente diversificado. Muitos sectores estão a experimentar diferentes abordagens à racionalização da assistência externa de modo a torná-la mais eficiente e eficaz. No entanto, até agora os resultados têm sido mistos. Alguns planos parecem ter sido mais bem sucedidos do que outros, mas nenhum pode ser considerado como um exemplo de boas práticas a todos os níveis. Para melhor apreender o que funciona e o que não funciona nestes planos, seria necessário voltar a analisar, daqui a dois ou três anos, desenvolvimentos que presentemente são ainda incipientes. Dever-se-ia em particular proceder a uma avaliação detalhada do impacto dos vários planos sobre o evidente défice de capacidades, agravado pela vaga de reformas e a conseqüente necessidade de competências diferentes e mais qualificadas. A longo prazo, a resposta a muitos dos problemas identificados neste estudo reside num investimento sustentado no reforço e expansão da base nacional de recursos humanos.

# 1 Introdução

Em resposta ao crescendo de críticas à cooperação para o desenvolvimento, as agências internacionais de desenvolvimento (AIDs) inscreveram como uma das suas principais prioridades a procura de novos mecanismos para a prestação de ajuda que permitam reforçar o desenvolvimento de capacidades. O agrupamento (*pooling*) de fundos para Assistência Técnica (AT), no âmbito de abordagens sectoriais integradas (*SWAps*) e de novos mecanismos de ajuda, surge como um meio de promover a apropriação nacional e reduzir quer a segmentação das actividades de desenvolvimento financiadas por fundos externos, quer o considerável fardo administrativo que estes procedimentos impõem às administrações dos países em desenvolvimento.<sup>2</sup>

Este documento de reflexão apresenta os resultados de um estudo sobre o agrupamento de recursos para AT em Moçambique. Trata-se de um dos seis estudos efectuados pelo ECDPM para o Ministério dos Negócios Estrangeiros dos Países Baixos (DGIS)<sup>3</sup>, no âmbito de uma análise alargada. Os restantes estudos referem-se aos casos do Botsuana, Etiópia, Mali, Tanzânia e Uganda. O estudo inclui entrevistas paralelas com AIDs bilaterais e multilaterais na Europa e América do Norte com vista a identificar a actual política e novas linhas de pensamento sobre esta questão. Cada um dos estudos de caso centra-se na situação actual do agrupamento da AT ao nível nacional, incluindo programas sectoriais.

O presente documento tem três objectivos principais: contribuir para que AIDs e governos receptores participem no processo alargado de aprendizagem e reflexão sobre as necessidades das iniciativas de agrupamento, como as abordagens sectoriais integradas e os programas de apoio orçamental, a fim de garantir a sua eficácia; estimular e alimentar a reflexão do grupo de AIDs com a mesma linha de pensamento,<sup>4</sup> – do qual a DGIS se considera parte integrante –; contribuir para o Grupo de Trabalho do CAD (OCDE) sobre práticas dos doadores, para o Programa Especial para África (PEA) e para a Rede sobre Governança e Desenvolvimento de Capacidades (GOVNET) do CAD. Para tal, o relatório analisa as diferentes práticas de agrupamento da AT em Moçambique e propõe vários pontos de discussão para um debate alargado sobre a aplicação e utilidade do agrupamento da AT e as condições necessárias à sua prática.

Este documento está dividido em seis secções. A Secção 2 contém informação sobre o país e o contexto alargado em que decorre a execução do agrupamento da AT. A Secção 3 apresenta uma visão geral dos diferentes acordos de agrupamento existentes em Moçambique. A Secção 4 analisa as lições que se podem tirar destas experiências de agrupamento, bem como os repetidos problemas e dificuldades susceptíveis de impedir a sua execução. A Secção 5, inclui uma lista de questões que se pretende possam contribuir para o debate sobre políticas relativas à concepção e gestão do agrupamento da AT. Finalmente, a secção 6 apresenta algumas conclusões deste estudo.

---

<sup>2</sup> Ao longo do texto, os termos 'plano de agrupamento e 'acordo de agrupamento' são ambos utilizados para descrever o agrupamento da AT numa estrutura única de gestão e financiamento.

<sup>3</sup> O relatório-síntese pode ser solicitado ao EDCPM ou consultado em <http://www.oneworld.org/ecdp/pubs/tapooling.htm>.

<sup>4</sup> Este grupo inclui a Irlanda, os Países Baixos, a Noruega, a Suécia e o Reino Unido.

## 2 O contexto alargado

### 2.1 Antecedentes do País

#### *Crise económica e dependência da ajuda*

Moçambique está a recuperar de um período de 20 anos de agitação e instabilidade, fruto da crise económica, da guerra e da desintegração social. Durante a maior parte dos anos 90, a economia manteve-se em alta, com uma robusta taxa de crescimento médio anual de 9,4% entre 1996 e 1999, mas foi gravemente afectada pelas cheias em 2000. A firme gestão macro-económica por parte do governo, durante a segunda metade dos anos 1990 e que valeu ao país elogios e a admiração internacional, foi recentemente abalada pelo abandono de políticas tidas como sérias e eficazes. Além disso, a reacção do governo à situação de insolvência de dois bancos recentemente privatizados (que muitos consideram excessivamente generosa) ameaçou a estabilidade da situação fiscal do país (Banco Mundial, 2001).

O grau de dependência da ajuda externa, que era total no pico da crise, permanece elevado. No período entre 1994 e 1999, Moçambique foi o país africano que mais recebeu em ajuda externa (4,7 mil milhões de dólares americanos). Em 1999, o total da ajuda não reembolsável era de 780,7 milhões de dólares americanos (Economist Intelligence Unit, 2001). Em 1997, Moçambique, com uma ajuda externa de 37% do PNB, ocupava o segundo lugar da lista dos 30 países mais dependentes da ajuda, só ultrapassado pela Guiné-Bissau com 50% da ajuda externa. Apesar do acentuado decréscimo da ‘intensidade da ajuda’ entre 1992 e 1997, o montante da mesma continua ser extremamente elevado, o que justifica sérias preocupações relativamente às implicações desta situação no desenvolvimento da sociedade em geral (Bräutigam, 2000). A arena do desenvolvimento está fortemente marcada pela presença de inúmeros doadores e organizações não governamentais (ONGs) que dominam o debate sobre as políticas de ajuda externa e fornecem abundantes recursos externos, especialmente em determinados sectores privilegiados cuja capacidade de absorção é muito limitada.

#### *Democratização e reformas do Estado*

Em finais da década de 1980, foram introduzidas várias reformas, implicando um corte radical com o passado e o início de um vasto leque de processos de mudança. As alterações em curso incluem os seguintes aspectos:

- *Democratização.* O processo de democratização começou com o fim da Guerra Fria e com a assinatura, em 1992, do Acordo de Paz de Moçambique negociado entre o governo da Frelimo e o movimento rebelde da Renamo. Com as eleições multi-partidárias de 1994, a Frelimo manteve-se no poder e, em 1999, venceu a Renamo por uma escassa e discutida maioria. Durante a última década, registou-se uma melhoria notável ao nível das práticas democráticas que, quando comparadas com a situação do início da década de 1990, apontam para uma certa ‘normalização’. Contudo, o processo eleitoral de 1999, que se desenrolou numa atmosfera de profunda desconfiança entre os principais concorrentes (de Tollenaere, 2000), demonstrou a fragilidade do processo de democratização.
- *A Descentralização* está na agenda das prioridades de reforma do governo desde meados da década de 1990, mas o seu êxito tem sido misto. Alguns concelhos municipais, eleitos em 1998, têm vindo a estabelecer-se lentamente, face a uma administração pública que permanece fortemente centralizadora. A fraca capacidade, políticas pouco claras, uma oposição pouco construtiva cuja capacidade para governar a nível local é questionável e as exigências

competitivas de outros processos de reforma levam a que a descentralização plena continue a ser um objectivo distante.

- *Mudanças no sector público.* A mudança política fundamental no sentido da democratização e a introdução de uma economia de mercado levaram também a uma redução do papel do Estado e a apelos para a introdução de reformas substanciais no seu funcionamento, com especial ênfase para o seu papel de regulador e facilitador em vez de executor. Uma vaga de privatizações reduziu o sector público, aliviando-o de grande parte das suas responsabilidades anteriores. No entanto, devido à falta de alternativas privadas, o Estado continua ser o principal provedor de serviços em alguns sectores, principalmente nas áreas rurais. O sector público e a administração pública que o opera são afectados por muitas falhas, incluindo um quadro legal e regulador desactualizado e incompleto, fracos mecanismos de execução, uma estrutura salarial inadequada e rígida, poucas perspectivas de carreira, incentivos insuficientes e sistemas de gestão fracos, desactualizados e distorcidos, agravados por um importante défice de competências. Após anos de estudos e debate, em 2001, o governo de Moçambique (GoM) respondeu a estas falhas, lançando um importante programa de reformas do sector público (RSP). As linhas gerais do programa de reforma foram traçadas, mas os pormenores e as implicações para cada sector precisam ainda de ser desenvolvidos. Além disso, continuam por esclarecer os recursos e as capacidades necessárias à execução da RSP.
- *Reforma orçamental.* Está em curso uma reestruturação gradual do desactualizado sistema orçamental. A inadequação dos actuais sistemas de planeamento, programação, contabilidade e auditoria dificultam a análise de como é que as prioridades definidas se refletem nas decisões orçamentais ou como é que as dotações orçamentais se materializam em acções concretas. Alguns sectores, por vezes estimulados por planos de agrupamento analisados neste estudo, têm vindo a experimentar novas abordagens. No entanto, não tem sido fácil integrar os novos instrumentos nas práticas correntes ao nível macro, sectorial e sub-sectorial. O Ministério do Plano e Finanças (MPF), preocupado com o potencial de ruptura das alterações propostas num sistema já de si muito fragilizado, demonstrou alguma cautela no endosso de novos instrumentos orçamentais. Planos ‘piloto’ bem sucedidos podem mesmo permanecer como tal durante muitos anos, devido aos atrasos na legislação ou regulamentação dos mesmos.
- *Reformas sectoriais e abordagens sectoriais integradas.* Actualmente, estão em curso reformas nos sectores da saúde, educação e agricultura. Alguns aspectos destas reformas são comuns a todos os sectores, nomeadamente um menor papel do Estado, a separação das funções de regulador e provedor, a alienação de muitas responsabilidades de execução para terceiros (geralmente privados) (*outsourcing*), a introdução de uma concorrência interna controlada e a descentralização.
- *O mercado de trabalho.* No início da década de 1990, o mercado moçambicano de mão-de-obra especializada era limitado, distorcido, fragmentado, injusto, não regulamentado, obscuro, fortemente influenciado pelas AIDs, ineficaz, com uma concorrência desajustada e sem informação suficiente (Disch, 1994). Sete anos mais tarde, a maioria destas falhas persistem apesar do

### **Caixa 1: Abordagem Sectorial Integrada (SWAp)**

A Abordagem Sectorial Integrada é uma metodologia de trabalho que envolve governos, AIDs e algumas Organizações Não Governamentais (ONGs). Ao abrigo deste método, são atribuídos financiamentos significativos a um determinado sector para apoio de uma política sectorial concertada e de um programa de investimentos, sob liderança do governo e utilizando as mesmas abordagens em todo o sector. A maior parte dessas abordagens implicam a utilização de procedimentos governamentais para o desembolso e contabilidade dos fundos atribuídos. Normalmente, as abordagens sectoriais integradas pressupõem um conjunto de princípios que realçam a necessidade de apropriação e execução nacionais e de diálogo sobre as políticas. O seu objectivo é reforçar a coerência no âmbito do sector através: a) da adopção de um programa sectorial em vez de uma abordagem por projectos; b) da redução da segmentação das acções de cooperação para o desenvolvimento; c) do trabalho desenvolvido no âmbito de uma estrutura política e financeira conjunta; e d) do reforço da capacidade institucional nacional (Baser e Morgan, 2001).

progresso verificado em várias áreas. Não foi lançada nenhuma iniciativa abrangente com vista à resolução destas distorções que têm sido aliviadas por algumas medidas *ad hoc*, geralmente a nível sectorial. A percentagem de funcionários com formação universitária é de 6% no MPF e 4% no Ministério da saúde (MISAU). A actual prosperidade económica e as reformas no sector público (que reforçam a necessidade de melhorar as capacidades a vários níveis e em diferentes áreas) agravam ainda mais os desequilíbrios. Além disso, muitos sectores estão a optar por abordagens sectoriais integradas, o que, em termos de recursos humanos, implica uma maior procura de funcionários altamente qualificados, como economistas, auditores, contabilistas e advogados. Para complicar ainda mais o cenário, o capital humano nacional está a ser afectado pelo crescente número de casos de SIDA.

A exiguidade dos recursos humanos, que não acompanharam as exigências de uma economia em crescimento, o elevado número de agências internacionais e ONG's presentes no país, a herança de muitos anos de conflito e desordem e os desafios da reconstrução são os factores que mais têm contribuído para a tradicional e forte dependência da assistência técnica estrangeira.

## **2.2 Agrupamento da AT: Definições e Prática**

Existem várias noções de *agrupamento* e *Assistência Técnica* na literatura da especialidade e entre AIDs. No entanto, para efeitos deste estudo, os conceitos subjacentes a essas palavras-chave são os definidos nos seguintes parágrafos.

O agrupamento refere-se à partilha ou transferência de recursos entre AIDs como forma de apoiar os objectivos das políticas de um país em desenvolvimento. A assistência técnica é aqui entendida como a transferência, adaptação, mobilização e utilização de serviços, competências, conhecimentos e tecnologia. A assistência técnica inclui pessoal nacional e internacional com contratos de curto e longo prazo, formação, equipamento de apoio, consultorias, visitas de estudo, seminários e várias formas de interligação. O agrupamento da AT é entendido como a integração da AT numa estrutura única de gestão e financiamento sob controlo e apropriação do país receptor da ajuda ou com o apoio de terceiros em matéria de gestão. Pode ou não ter lugar no âmbito do apoio a um programa sectorial. Esta concepção está em linha com a definição original de cooperação técnica independente utilizada pelo CAD.

O conceito de agrupamento da AT é aprofundado na secção 3, onde são identificados três tipos de agrupamento que nos permitem ter uma visão geral dos acordos existentes em Moçambique.

### *O aparecimento de agrupamentos de AT*

O conceito de agrupamento de recursos para uma gestão mais efectiva da ajuda não é novo para Moçambique. Desde o início da década de 1990, que se reconhece que a AT prestada por muitas AIDs em todos os sectores da cooperação tem sido em espécie e de forma descoordenada, o que explica os crescentes apelos à sua reestruturação (Disch, 1994). Em meados da década de 1990, foram celebrados acordos com vista à harmonização dos fluxos de ajuda e dos procedimentos, ao enquadramento em abordagens sectoriais integradas, à criação de bolsas de fundos para cada sector e ao apoio orçamental. Este último têm sido promovido como uma forma de agrupamento geral da ajuda no orçamento nacional e é apoiado por nove das principais AIDs no âmbito do Programa Estratégico para o Alívio da Pobreza em Moçambique; é provável que outras AIDs se lhes juntem futuramente. Os esforços para racionalizar recursos externos conduziram a alguns planos preliminares, como o Acordo de Agrupamento da Assistência Técnica (*Pooling Agreement for Technical Assistance - PATA*) no sector da saúde. Com o aparecimento das abordagens sectoriais integradas, o agrupamento de recursos para o fornecimento de AT começou a ser incluído neste conceito alargado.

## *A interpretação da AT em Moçambique*

Em entrevistas com funcionários do governo e representantes de AIDs, tornou-se evidente que existem várias interpretações da AT em Moçambique. Além de fornecer pessoal para aconselhamento e para transferência de conhecimentos e competências com vista ao desenvolvimento de capacidades, a AT é também entendida como a colocação de pessoal para colmatar faltas de capacidade em áreas cruciais do sector público. A AT pode incluir pessoal nacional e estrangeiro, com contratos de curto e longo prazo, para projectos e programas, bem como *workshops*, formação, visitas de estudo e apoio institucional limitado. A definição mais estrita do que deveria ser a acção da AT tem vindo a desaparecer lentamente, devido ao reconhecimento da urgente necessidade de determinadas capacidades que permitam ao governo realizar as suas funções essenciais. Assim, enquanto algumas AIDs consideram o recrutamento da AT como uma opção válida para colmatar lacunas, o governo defende que a AT é uma necessidade incontornável.

Tradicionalmente, os doadores têm fornecido pessoal especializado – a chamada AT de assessoria, muitas vezes oriundos dos próprios países doadores – para assumirem funções importantes e por vezes sensíveis. A nível ministerial, estes especialistas estão envolvidos em actividades de assessoria sobre políticas, reforço de capacidades ou a desempenhar tarefas críticas e de execução única, como por exemplo ajudar na concepção e execução de reformas. Quanto à prestação de serviços, o pessoal técnico de apoio exerce cargos de responsabilidade: cirurgiões, agrónomos, professores, arquitectos, etc. Em virtude do grave défice de competências em todos os sectores em Moçambique, este tipo de AT chega a ocupar vários milhares de indivíduos, principalmente expatriados. Como as funções técnicas que desempenham são menos sensíveis, as AIDs tendem nestes casos a insistir menos na contratação de compatriotas do que quando se trata de posições estrategicamente importantes.

Relativamente à interpretação do agrupamento da AT, muitas IDAs presentes em Moçambique concordam quanto à necessidade de melhor estruturar e racionalizar a ajuda externa. O agrupamento de fundos no âmbito de abordagens sectoriais integradas é considerado uma solução, mas há divergências no seio das AIDs quanto ao grau de vinculação ou não dos seus contributos financeiros e da sua AT. Por outro lado, também há consenso quanto ao facto da questão fundamental não residir propriamente no agrupamento da AT, mas sim no agrupamento da ajuda em geral em programas sectoriais como forma de assegurar uma maior eficácia na realização dos objectivos de

### **Caixa 2: AT Nacional versus Estrangeira**

Tradicionalmente, a maior parte do pessoal técnico de apoio tem sido recrutada no estrangeiro, quer directamente pelo governo moçambicano, quer, cada vez mais, pelas AIDs. Desde há muito que a AT é sobretudo sinónimo de ‘peritos estrangeiros’. Porém, durante a década de 1990, foi contratada uma proporção significativamente crescente de pessoal técnico moçambicano, com um bom nível de educação e que, na sua grande maioria, passou um período de tempo considerável no estrangeiro a receber formação não universitária ou de pós-graduação – a situação mais frequente. Regressaram depois aos seus países para desempenharem funções de peritos a tempo parcial (mantendo os seus cargos na administração pública) ou a tempo inteiro, abandonando nesse caso o sector público e trabalhando como consultores independentes ou para uma das muitas firmas de consultoria que proliferam em Maputo. Este desenvolvimento tem sido bem acolhido por muitos actores, tanto no seio do governo como das AIDs, mas o sector público foi gravemente afectado, na medida em que decisores que ocupavam funções cruciais estão a ser substituídos por pessoal menos experiente e com menos qualificações. Além disso, os profissionais experientes que construíram a sua carreira no mercado da consultoria só podem desempenhar funções de assessoria, cabendo ao pessoal mais jovem e sem experiência a responsabilidade de tomar as decisões difíceis. Nalguns casos, as coisas assumiram outras proporções: funcionários de alto nível tiraram uma licença temporária e foram em seguida recrutados pela mesma instituição na qualidade de consultores – isto é, como assessores deles próprios. Evidentemente, só uma significativa renovação salarial e regulamentação do funcionalismo público poderá resolver este tipo de situações obscuras, complexas e ineficazes.

desenvolvimento estabelecidos. Idealmente, estes fundos dever-se-iam destinar à aquisição de bens e pessoal no mercado global, de acordo com as orientações de um quadro estratégico e sob a responsabilidade do governo. A necessidade de submeter a concurso público e, finalmente, a aquisição de pessoal técnico de apoio, nacional ou estrangeiro, obedeceriam pois a objectivos previamente determinados.

### *O papel do governo*

As opiniões divergem no tocante à capacidade do governo para assumir a responsabilidade pela condução do processo de agrupamento da AT. Até agora, o progresso do governo no sentido de assumir a liderança do processo tem sido modesto, com AIDs e funcionários oficiais a empenharem-se activamente aos níveis operacional e das políticas. A capacidade do governo para liderar o processo é fraca e faltam ainda linhas de orientação claras e procedimentos sobre como participar no agrupamento de fundos das AIDs. Consequentemente, o governo não tem sido capaz de incorporar sistematicamente a AT, nem de estabelecer prioridades para a utilização de recursos para AT. No entanto, desde a década de 1990 que, paralelamente às iniciativas sectoriais integradas, se têm realizado várias experiências de planos de agrupamento da AT em pequena escala e ao nível sub-sectorial.

### 3 Levantamento da Situação

Esta secção apresenta uma visão geral dos planos de agrupamento em curso ou em fase de discussão em Moçambique. Descreve uma gama alargada mas não exaustiva de vários planos de agrupamento, em diferentes contextos, de modo a captar, assim se espera, a diversidade das experiências no terreno e a retratar uma situação complexa e ainda em evolução. Por exemplo, afirma-se que, no passado, algumas AIDs mais pró-activas estiveram na origem da abordagem sectorial integrada para a agricultura, o que não invalida que, no futuro, o Ministério da Agricultura (MADER) venha a assumir o controlo do processo. Alguns planos de agrupamento de pequena escala estão em fase de desenvolvimento ou de experimentação, e portanto também estes em evolução.<sup>5</sup> De um modo global, o leque de iniciativas de agrupamento da AT em Moçambique mostra que a situação é variada e dinâmica, o que dificulta o estabelecimento de categorias estanques. Contudo, é possível apresentar uma visão geral do nível de colaboração entre o GoM e as AIDs, dentro e fora das iniciativas de apoio a programas sectoriais, assim como o grau de liderança assumido pelo governo neste processo.

#### *A utilização de planos de agrupamento*

Considera-se que o agrupamento da AT possui três características principais. Primeira, a actividade de AT deve envolver alguma acção conjunta ou concertada entre AIDs e parceiros nacionais, com o objectivo de chegar a um resultado de desenvolvimento. Segunda, deve envolver algum tipo de partilha, colaboração ou transferência de recursos entre os parceiros. Terceira, deve ser explicitamente concebida para apoiar os objectivos previamente acordados das políticas do país parceiro, devendo este exercer o controlo estratégico sobre a AT. É possível estabelecer variações no âmbito destas categorias, mas para simplificar o debate, as formas de agrupamento foram divididas em três categorias principais: pleno agrupamento, agrupamento misto e agrupamento flexível ou aberto, reflectindo níveis decrescentes de colaboração entre AIDs e governo, bem como o grau de apropriação por parte do governo na aquisição e gestão da AT.<sup>6</sup> O quadro 1 dá exemplos das três categorias de agrupamento existentes em Moçambique, chamando a atenção para o papel do governo na coordenação e gestão, se a AT é vinculada ou não, e para o papel do governo na aquisição, contratação e gestão corrente da AT.

#### **Caixa 3: Harmonização**

A harmonização é o processo através do qual as AIDs procuram reduzir os custos de transacção para os seus parceiros nacionais e para si próprios, uniformizando as suas políticas e procedimentos operacionais. Estes procedimentos aplicam-se a actividades como planeamento e concepção de programas, elaboração de relatórios, aquisição pública de bens e serviços, contratação de serviços, cláusulas de contratação do pessoal técnico de apoio (nacional e estrangeiro), controlo e gestão financeira, supervisão do desempenho, auditoria e orçamentação. Vários representantes de AIDs apontam também para o facto da harmonização dos procedimentos não poder, de forma alguma, ser separada da harmonização das políticas das AIDs. Uma das formas mais óbvias de harmonização consiste na utilização, por parte de todas as AIDs envolvidas, de sistemas governamentais quando estes obedecem a padrões aceitáveis. (Baser e Morgan, 2001).

<sup>5</sup> Uma das formas de agrupamento, que não foi incluída neste estudo, é o apoio orçamental atribuído ao GoM por nove doadores e que está ligado a realizações documentadas da execução por parte do governo do plano estratégico de alívio à pobreza.

<sup>6</sup> Para uma descrição mais exaustiva das três categorias, ver Baser e Morgan (2001).

**Quadro 1: Agrupamento da AT em Moçambique.**

<b>Agrupamento da AT*</b>	<b>Coordenação e gestão pelo GoM/AIDs</b>	<b>AT vinculada / não vinculada</b>	<b>Aquisição, contratação e gestão pelo GoM/AIDs</b>
---------------------------	---	-------------------------------------	--

*Pleno agrupamento*

PROAGRI ( <i>SWAp</i> ), com o apoio da DK, UE, IRL, NL, S, EUA e BM; outras AIDs estão interessadas em aderir ao programa.	Lançado por iniciativa de algumas AIDs, mas o processo de apropriação por parte do GoM está a desenvolver-se lentamente	AT não vinculada	Pelo GoM, com debate entre as AIDs para a atribuição de fundos para AT adicional com vista a dar resposta a problemas de falta de capacidade (termos da contratação de pessoal técnico adicional não definidos).
<i>SWAp</i> para a educação (em desenvolvimento), com o apoio do CDN, DK, IRL, NL, S, UK e BM	Plano estratégico com forte grau de apropriação pelo GoM	A AT não deverá estar vinculada	A cargo do GoM
Gabinete de Estudos (Unidade de Investigação sobre Políticas, MPF), com o apoio da CH, N e S	Forte apropriação por parte do GOM; é este quem decide sobre a AT	AT não vinculada	Pelo GoM; a decisão de contratar a Universidade de Harvard foi do MPF
Saúde (formulação de políticas), com o apoio da DK, FIN, IRL, NL e UK	Forte apropriação por parte do GOM; é este quem decide sobre a AT	AT não vinculada	O MISAU contrata e gere a AT

*Agrupamento misto*

Saúde ( <i>PATA</i> ) (concluído), com o apoio da CH, N e NL	Da responsabilidade do GoM; é este quem decide sobre a AT	AT não vinculada	O PNUD geria a contratação e o pagamento de salários; o MISAU fazia a supervisão e avaliação da AT
--	---	------------------	--

*Agrupamento flexível ou aberto*

Tribunal de Contas, com o apoio de P e S	As decisões relativas à AT são tomadas pelo GoM e AIDs	AT vinculada (a Suécia contratou AT portuguesa)	Aquisição e contratação a cargo da agência financiadora
Academia de Polícia, com o apoio da CH, ES e P	As decisões relativas à AT são tomadas pelo GoM e AIDs	A AT portuguesa e espanhola está vinculada; a AT das outras AIDs não está vinculada	O PNUD gere a contratação e o pagamento de salários

\* CDN=Canadá; CH=Suíça; DK=Dinamarca; ES=Espanha; EUA=Estados Unidos da América; IRL=Irlanda; FIN=Finlândia; N=Noruega; NL=Países Baixos; P=Portugal; S=Suécia; UK=Reino Unido.

### *Razões a favor do agrupamento da AT*

Em paralelo com a informação contida no Quadro 1, importa reconhecer que o estabelecimento de acordos de agrupamento se deve a razões várias, o que determina, por sua vez, o tipo de apoio dos diferentes actores – funcionários do governo e representantes de AIDs – ao longo do tempo e a forma como estes valorizam o progresso alcançado pelos respectivos planos. As razões para a criação de planos de agrupamento podem ser categorizadas do seguinte modo:

- Planos de agrupamento orientados para abordagens sectoriais integradas, introduzidos por iniciativa de AIDs em resposta ao crescendo das críticas à segmentação da ajuda, cobrem uma gama variada de investimentos, incluindo AT, mas sem acordos específicos. São exemplos disso o PROAGRI e a *SWAp* em preparação para o sector da educação. Estes mecanismos de financiamento, ao contrário dos planos de agrupamento sub-sectoriais com objectivos restritos, têm permitido extrair lições úteis que podem ser aplicadas a outros acordos.
- Planos de agrupamento sub-sectoriais, como o *PATA* no MISAU e o Gabinete de Estudos (GdE) no MPF, destinam-se a preencher lacunas em matéria de capacidades. Apesar de poderem, em princípio, ser integrados em acordos mais abrangentes, como as abordagens sectoriais integradas, estes planos são só por si considerados valiosos na medida em que prestam serviços necessários. Os ministérios que tutelam estes planos manifestaram a sua satisfação com os actuais acordos, enquanto as AIDs defendem uma maior integração destes planos em acordos abrangentes como as abordagens sectoriais integradas.
- Acordos concebidos para reduzir a concorrência entre AIDs e/ou para dar resposta às críticas e suspeitas de lealdade dúplice em relação a funções sensíveis. Um exemplo disso é a equipa de planeamento técnico contratada para apoiar a formulação do Plano Estratégico do Sector da Saúde (PESS) e o GdE.
- Os acordos flexíveis ou abertos, em que não há só uma AID a fornecer todos os recursos e as diferentes contribuições se complementam mutuamente, sem passar por mecanismos existentes de agrupamento e sem formalizar as ligações entre iniciativas convergentes das AIDs. O plano de formação da Polícia é um exemplo de um acordo informal, em que se procura algum nível de integração e que tem tido resultados positivos.

As secções que se seguem apresentam uma visão geral dos planos de agrupamento em Moçambique e fornecem informações sobre a sua natureza, história e papel do governo. A descrição destes planos é feita de acordo com a categorização adoptada: pleno agrupamento, agrupamento misto e agrupamento flexível ou aberto.

### **3.1 Pleno agrupamento da AT**

A inclusão das duas *SWAps* analisadas (agricultura e educação), criadas para estimular a transferência de recursos e do controlo estratégico para o parceiro nacional, não deve constituir surpresa. De acordo com a sua concepção original, a abordagem sectorial integrada é um mecanismo em que a AT é financiada e contratada a partir de uma bolsa de fundos das AIDs, não vinculados e eventualmente conjugados com financiamentos nacionais, controlada pelo governo. É o governo que controla completamente a gestão e contratação do pessoal técnico de apoio. Idealmente, é o governo quem lidera a coordenação e gestão estratégica, através de grupos de trabalho conjuntos ou comités em que as AIDs são convidadas a participar. Também é possível encontrar casos de pleno agrupamento da AT em planos sub-sectoriais, onde as AIDs fizeram as primeiras experiências, a uma pequena escala, com vista à transferência, na medida do possível, de recursos e do controlo estratégico para o parceiro nacional.

## *PROAGRI*

As negociações para a introdução de um programa sectorial integrado para a agricultura começaram em 1992 e, progressivamente, têm envolvido um número cada vez maior de AIDs. A partir de 2002, o terceiro ano do PROAGRI, oito agências estarão a agrupar os seus fundos e muitas outras a acompanhar de perto o processo. As opiniões sobre o programa não poderiam ser mais divergentes. Algumas são manifestamente positivas e apontam o progresso substancial conseguido depois de anos de trabalho difícil para juntar tantos actores, elaborar e introduzir instrumentos de planeamento e orçamentação actualizados e operativos. Outros actores têm uma opinião mais crítica tanto do PROAGRI, como de outras abordagens sectoriais integradas em desenvolvimento. As críticas ao PROAGRI incluem:

- uma execução lenta, com apenas 30% do orçamento total desembolsado a meio do programa;
- a natureza centralizadora da estrutura do programa;
- o fraco nível de apropriação por parte dos receptores, que só agora se encontram plenamente expostos ao programa e começam a participar nele;
- uma orientação política pouco clara – alguns entrevistados afirmam que o ênfase nos mecanismos de financiamento marginalizou o debate sobre as políticas agrícolas; e
- ambiguidades relativamente ao objectivo principal do programa (formalmente é a reforma do MADER), cuja interpretação varia de acordo com a perspectiva do actor em causa.

Muitos dos entrevistados manifestaram a sua preocupação quanto ao sucesso do programa, especialmente em relação à capacidade existente tida como inadequada. Dado que a limitada disponibilidade financeira do programa impõe restrições significativas à contratação de pessoal técnico de apoio, foi considerada a possibilidade de contratação de AT adicional através do recurso a novos financiamentos, como meio de ultrapassar os problemas de capacidade. Está agora em debate a introdução de um plano de agrupamento fora do PROAGRI como uma solução possível.

### *Plano Estratégico do Sector da Educação (e SWAps afins em desenvolvimento)*

As origens da abordagem sectorial integrada para a educação remontam ao período entre 1995 e 1997, aquando do debate que levou à formulação do plano estratégico para a educação e que teve o amplo apoio das AIDs. Desde então, o progresso registado tem sido lento, mas contínuo. O Ministério da Educação (MINED) parece controlar o processo e as AIDs que o apoiam são agora mais reactivas do que pró-activas. Consta que no passado, algumas AIDs tentaram dominar o processo, mas a firme liderança do MINED e as reacções de outras agências acabaram por conter tais esforços. A criação de um agrupamento comum de fundos para financiar um vasto leque de investimentos previstos no plano estratégico, é tida como iminente. Na fase inicial, um núcleo de AIDs vai financiar o acordo de agrupamento enquanto outras agências vão continuar a apoiar a execução do plano estratégico fora do plano de agrupamento. Entretanto, preocupações relativamente às capacidades existentes, especialmente a nível provincial, estão a alimentar debates que apontam para a contratação de AT adicional. Todavia, a atitude do MINED é de alguma cautela e relutância em confiar excessivamente na AT para resolver os seus problemas de falta de capacidade. Os parceiros estão por isso a procurar um compromisso que possa servir de alternativa a demasiada AT (com os graves efeitos colaterais facilmente identificáveis noutros sectores) e a uma AT insuficiente (com o conseqüente problema de uma capacidade inadequada para a execução dos planos acordados).

### *Gabinete de Estudos (GdE, Ministério do Plano e Finanças)*

Esta unidade de investigação sobre políticas foi proposta em 1996 e criada em 1997 pelo Ministro do Plano e Finanças, devido aos problemas de falta de capacidade e aos enormes desafios a que o governo tem que responder em matéria de formulação de políticas e da sua negociação com as agências internacionais de financiamento. Após uma ronda informal de contactos com instituições de renome, foi escolhido o Instituto de Desenvolvimento Internacional de Harvard para dar apoio técnico. O GdE é hoje considerado um êxito relativo. Uma avaliação solicitada pelas três agências financiadoras (Jørgensen e Aarnes, 1999) elogiou o elevado grau de apropriação por parte do governo, o importante contributo desta unidade para a formulação de políticas, a boa qualidade do seu trabalho e os importantes dividendos sistémicos do investimento realizado nesta unidade. Como aspectos negativos, os avaliadores apontam o facto de os técnicos de apoio contratados ao abrigo do plano se terem sobretudo destinado a preencher lacunas, isto é, produziram documentos cruciais para a formulação de políticas, mas não contribuíram para um desenvolvimento sustentável da capacidade nacional. Relativamente às potencialidades do projecto, um dos aspectos particularmente negativos (e ilustrativo dos problemas que este tipo de iniciativas enfrenta em Moçambique) tem sido a incapacidade do MPF de contratar o número previsto de moçambicanos para posições importantes na unidade. Isto deve-se a uma política de salários pouco atractivos e a um mercado muito limitado para economistas seniores. O futuro do plano de agrupamento é pouco claro. Os doadores consideram que a AT deverá ser progressivamente incorporada num mecanismo de financiamento comum do tipo *SWAp*, enquanto o MPF, provavelmente a entidade mais consciente das dificuldades futuras, demonstra particular cautela quanto a enveredar nesse sentido.

### *Plano Estratégico para o Sector da Saúde*

Este pequeno plano de agrupamento da AT, introduzido em 1998 para apoiar a elaboração de uma estratégia de financiamento da saúde, foi mais tarde alargado de modo a englobar o desenvolvimento de um plano estratégico para o sector da saúde. Este plano teve o apoio de muitas AIDs. O argumento principal a favor da criação do plano de agrupamento foi a redução da influência (real ou vista como tal) das AIDs sobre o pessoal técnico de apoio responsável pela elaboração de políticas sensíveis. A adesão das AIDs ao plano constituiu um sinal de apoio ao esforço do MISAU de desenvolver uma estratégia actualizada para o sector. Este plano de agrupamento pode ser considerado bem sucedido, na medida em que conferiu ao MISAU controlo total sobre a AT contratada. Como não houve qualquer tentativa de avaliação formal deste plano, a dificuldade está em avaliar a sua eficácia em gerar os dividendos esperados. Contudo, existem algumas preocupações que parecem ser justificadas. A estratégia de financiamento não foi concluída e a elaboração do plano estratégico acabou por levar mais tempo do que o previsto, e terá aliás de ser ainda substancialmente trabalhada antes de poder ser executada (Segall, 2001). Além disso, a existência deste acordo não impediu as AIDs de lançarem outras iniciativas, potencialmente concorrentes, para aconselhamento na elaboração de políticas.

## **3.2 Agrupamento misto da AT**

Os acordos de agrupamento misto variam de acordo com o nível e intensidade da coordenação nacional e da gestão estratégica (essencialmente a cargo do parceiro nacional). A aquisição e gestão de pessoal está a cargo da uma AID ou de terceiros. As autoridades nacionais não gerem qualquer agrupamento comum de fundos. Neste tipo de acordos, a contratação da AT pode ou não estar vinculada, consoante as condições e procedimentos que regem o envolvimento de cada uma das AIDs que participam no plano. Em Moçambique, apenas um dos acordos de agrupamento analisado se enquadra nesta categoria.

### *Acordo de Agrupamento da Assistência Técnica (PATA) para médicos hospitalares especialistas*

A introdução do *PATA*, em 1996, tinha por objectivo racionalizar o quadro de apoio das AIDs aos médicos hospitalares especialistas que se regia por vários acordos, com diferentes níveis salariais, subsídios, etc. Este acordo de agrupamento, com a duração de cinco anos, respondia à necessidade de um financiamento bastante elevado para pagar aos médicos e permitia avançar no sentido de uma uniformização. A gestão do *PATA* era da competência do MISAU, que determinava o número de vagas, fazia a selecção, supervisão e avaliação do pessoal estrangeiro. A administração do *PATA* era da competência do PNUD, que tinha a seu cargo a formalização de contratos, o pagamento de salários e a verificação dos procedimentos. Em 1998, as agências financiadoras informaram o MISAU da sua intenção de continuar a apoiar o plano para além da data de expiração, desde que o Ministério celebrasse um novo acordo com vista à sua integração no funcionamento do sector público de modo a garantir, a longo prazo, a sua sustentabilidade. No entanto, o MISAU não apresentou nenhuma proposta aceitável e o financiamento comum terminou em Março de 2000. Entre as muitas razões que levaram ao insucesso do *PATA*, é de referir a comunicação difícil e tensa entre as agências financiadoras e o MISAU, a falta de consenso entre AIDs quanto ao caminho a seguir (algumas pressionaram activamente a favor da adopção de uma abordagem sectorial integrada no sector da saúde), o envolvimento inadequado do MPF e a falta de coordenação interna no Ministério. Peritos do sector da saúde descreveram esta situação como a destituição prematura de um plano simples e relativamente bem sucedido de apoio a uma área sensível dos cuidados hospitalares.

### **3.3 Agrupamento flexível ou aberto da AT**

Finalmente, em acordos de agrupamento flexível ou aberto da AT, as decisões são tomadas pelo governo e AIDs e o controlo do pessoal técnico de apoio é da responsabilidade das autoridades nacionais. Neste tipo de acordos, geralmente a um nível sub-sectorial, uma ou mais AIDs participam no fornecimento, aquisição e gestão da AT, que pode estar ou não vinculada. Este tipo de agrupamento, que envolve um menor grau de colaboração entre as partes e que, nalguns casos em Moçambique, um menor nível de apropriação nacional, também se verifica em situações em que grupos de projectos estão associados ao governo através de acordos de coordenação. Em Moçambique, existem dois planos que se enquadram nesta categoria.

#### *Formação do corpo de polícia*

Várias AIDs estão a apoiar actividades que visam melhorar a formação dos agentes da polícia e dar formação profissional a funcionários de nível superior. Os acordos não obedecem à estrutura dos acordos de agrupamento, mas parecem ser complementares e eficazes. O PNUD canaliza apoio financeiro da Suíça para o Ministério do Interior, que é responsável pela Academia da Polícia, enquanto a Espanha fornece formadores expatriados da Guarda Civil. As contribuições dos Países Baixos e da Espanha para o programa são também canalizadas através do PNUD. Portugal também tem contribuído com alguma AT. A opção pela Guarda Civil para fornecer AT foi do GoM. Várias AIDs foram depois contactadas para financiarem este acordo.

### *Tribunal Administrativo (gabinete supremo de auditoria)*

O projecto envolve cooperação institucional entre o gabinete supremo de auditoria do Tribunal Administrativo de Moçambique e o serviço nacional de auditoria da Suécia (RRV). O RRV convidou o Tribunal de Contas de Portugal (TdC) para participar no projecto, enviando pessoal técnico de apoio com contratos de curto prazo e em destacamento, e para actuar como seu parceiro profissional responsável pela selecção de pessoal profissional. Não se sabe ainda se e como é que o GoM participará nas decisões sobre o tipo de AT a contratar. Funcionários do MPF manifestaram reservas em relação a este plano, visto como demasiadamente influenciado pelos doadores a um nível tal que o torna dificilmente aceitável.

## 4 Agrupamento da AT: Lições e Falhas

Apesar das experiências de agrupamento em Moçambique existirem há muito mais tempo do que em muitos outros países (datam de 1994), estas ainda são relativamente recentes e têm sido pouco estudadas. A informação disponibilizada pelo governo e pelas agências envolvidas é limitada. O debate entre partes interessadas nestas questões é relativamente escasso e as reflexões do governo e da comunidade de AIDs sobre as suas implicações operacionais e potenciais benefícios estão ainda numa fase inicial. No entanto, é possível referir algumas lições decorrentes destes planos de agrupamento, bem como algumas falhas de gestão e as consequências involuntárias resultantes da execução dos agrupamentos. É de notar que as listas que se seguem não são nem pretendem ser exaustivas.

### 4.1 Lições

Esta secção enumera algumas lições decorrentes da análise dos planos de agrupamento da AT em Moçambique e sugere formas de melhorar a sua eficácia.

*A importância de adaptar os planos de agrupamento ao contexto e ambiente específicos.* As iniciativas conhecedoras do e sensíveis ao contexto têm maiores hipóteses de êxito do que grandes e ambiciosos planos de acção global. O GdE é o melhor exemplo de um plano concebido para colmatar uma falta de capacidade considerada crucial e para se enquadrar numa estrutura já existente. Este plano foi apoiado (à distância) por um grupo de AIDs conhecedor da situação moçambicana e habituado a trabalhar com o governo.

*A necessidade de investir no conhecimento e na memória institucional.* Muitos actores influentes envolvidos no processo de reforma em Moçambique não estão familiarizados com as estruturas legais e reguladoras do sector público. No entanto, esforços para criar e desenvolver conhecimento colectivo podiam gerar dividendos consideráveis e existem várias maneiras de o conseguir: apoiando estudos relevantes, divulgando os seus resultados, oferecendo aos funcionários do Estado incentivos reais para que o seu conteúdo seja tido em conta, reduzindo a substituição frequente dos gestores das AIDs, reduzindo as viagens ao estrangeiro efectuadas pelos funcionários do governo, aliviando os gestores da sobrecarga de compromissos, alimentando a memória institucional, estimulando o contacto frequente entre funcionários que trabalham dentro e fora da capital e reduzindo a quantidade de cerimónias demoradas.

*Dar tempo para a experimentação.* Os planos bem sucedidos tendem a evoluir lentamente. Em Moçambique, as condições são muito variáveis e inconstantes, para além de mal conhecidas da maioria dos participantes, o que significa que são raros os acordos estáveis. A negociação de planos elaborados, que envolvam a maioria ou todas as principais questões e aspectos específicos, corre o risco de ser um mero desperdício dos já escassos recursos. Dada a sua natureza, a maior parte dos acordos de agrupamento é uma novidade para AIDs e receptores da ajuda, que só conseguem identificar e abordar as dificuldades deles decorrentes ao longo da experiência. Assim, se as AIDs e os países receptores da ajuda desenvolverem o seu conhecimento através de uma experimentação paciente e não com base na aplicação de princípios teóricos abstractos, aumentam as probabilidades de sucesso.

*A importância de avaliar a procura de AT:* Mesmo no caso de pequenos planos como o *PATA* ou o *GdE*, dever-se-ia primeiro proceder a uma análise sistemática do sector em causa e das competências necessárias, de modo a esclarecer se os problemas identificados poderão ser resolvidos recorrendo ao recrutamento de AT ou se devem ser consideradas outras medidas mais adequadas. O recurso à contratação de mais pessoal – estratégia favorecida pelos gestores – deve ser activamente desencorajado. No entanto, se houver necessidade de AT adicional, há que analisar com rigor as suas implicações. Quando a AT adicional é uma medida temporária, é conveniente delinear uma estratégia de saída. Se a análise apontar para a necessidade de pessoal técnico de apoio por um longo período de tempo, como foi o caso do *PATA*, haverá que identificar medidas para a sua integração no funcionamento geral do sector público. O agrupamento de fundos é frequentemente encarado como uma medida isolada. A utilização de AT tende a ser mais eficaz se o agrupamento de recursos for considerado parte integrante da estratégia de desenvolvimento e se a ‘procura’ de contributos – financeiros e técnicos – assentar em objectivos acordados e em resultados e impacto previstos.

*Racionalizar a ajuda externa.* Uma das formas possíveis de melhorar a coordenação, eficiência e eficácia da ajuda é reduzir o número de agências que operam num mesmo sector. Em Moçambique, a concentração de agências em determinados sectores, como a agricultura e a saúde, torna a harmonização extremamente difícil ou muito dispendiosa. Se a comunidade doadora conseguisse racionalizar as suas prioridades e agendas, reduzir o número de agências envolvidas em cada sector e concentrar os seus fundos, competências e a sua atenção num número mais reduzido de áreas/sectores em que tenham vantagens comparativas ou um forte potencial para as desenvolver, seria mais fácil coordenar e integrar as suas contribuições nos planos do governo para o sector em causa.

*Apoiar o reforço da capacidade institucional.* De um modo geral, a AT é eficaz quando responde a necessidades reais, está sob a responsabilidade do governo, não está sujeita a condicionalismos (vinculação da ajuda) e quando os procedimentos de recrutamento são lógicos, transparentes, correctos e estão em conformidade com as leis e regulamentos da administração pública. Logicamente, num sector marcado pela fragmentação é pouco provável que estas condições existam, mas o agrupamento pode ser um instrumento de reestruturação eficaz. Do mesmo modo, o agrupamento de fundos para AT é benéfico para o sector público em que ocorre se estiver bem integrado no seu funcionamento e, a longo prazo, poderá tornar-se parte do sistema. Um plano de agrupamento eficiente pode contribuir para identificar pontos fracos do contexto e soluções possíveis. Por exemplo, no sector da saúde o *PATA* demonstrou a falta de critérios objectivos para a colocação de médicos hospitalares e incentivou a sua formulação. Só a controvérsia que se gerou em torno desta questão basta para atestar da sua importância.

## **4.2 Falhas e Consequências Involuntárias**

O agrupamento da AT é um campo novo que requer experimentação. Existem algumas falhas evidentes na gestão dos planos de agrupamento que acabaram por ter consequências imprevistas e involuntárias para os esforços destinados a estimular a apropriação local e a transferência de responsabilidades para os parceiros nacionais.

*Actores fundamentais foram excluídos de processos cruciais.* No caso do PROAGRI, as negociações foram conduzidas por um núcleo reduzido de actores privilegiados (principalmente AIDs) que excluiu funcionários do governo e o público. Isto deu origem a mal-entendidos relativamente aos objectivos do PROAGRI, criou falsas expectativas de aumentos de salários, indiferença, fraco empenhamento e o sentimento, aliás compreensível, de que o PROAGRI era gerido pelas AIDs e não pelo governo. Existe um sério risco de que actores fundamentais sejam excluídos de processos cruciais em sectores marcados pela fragmentação e a falta de comunicação. No caso do PROAGRI, esta exclusão foi acentuada pelo facto de os documentos do programa serem não só redigidos, mas também visivelmente pensados em inglês, muitos não tendo sequer sido traduzidos para português. É evidente a superficialidade do argumento a favor da apropriação nacional nestes documentos.

*A continuação de actividades bilaterais paralelas por parte das AIDs.* Em Moçambique, continuam a proliferar missões de AIDs, AT de assessoria e iniciativas especiais juntamente com e apesar dos planos de agrupamento existentes. A questão está em saber se a introdução do agrupamento reduziu ou não os custos de transacção. Por exemplo, entre Maio de 2000 e Abril de 2001, o MINED recebeu pelo menos 23 missões bilaterais independentes de AIDs. Além disso, em 2001, uma importante agência bilateral tentou que fosse aprovado um amplo programa de educação que não fazia sequer parte do plano estratégico do MINED, nem servia de complemento ao trabalho em curso de preparação de uma abordagem sectorial integrada que será introduzida brevemente.

*A percepção do 'domínio' exercido pelas AIDs.* Apesar dos potenciais ganhos de eficiência para as AIDs que aderem a um plano de agrupamento, nem sempre os receptores da ajuda e os responsáveis pela gestão da mesma acolhem isto com bons olhos, até porque, quando confrontados com situações difíceis, acabam por considerar que as AIDs dominam a situação. No caso do TdC, a parceria estreita entre AIDs numa área tão sensível suscitou um certo mal estar no governo. A pouca fragmentação pode também trazer desvantagens claras para os receptores da ajuda, na medida em que pode limitar o leque de opções de financiamento alternativo. Não admira por isso que alguns responsáveis recuem face à integração e procurem outras fontes de financiamento. Após o colapso do acordo de agrupamento do *PATA*, o MISAU tentou, sem êxito, abordar várias agências para pagar a dívida salarial.

*A concepção de planos demasiado ambiciosos.* Em quase todos os planos aqui analisados, há uma lacuna entre os planos e objectivos estabelecidos e a capacidade de execução existente. Esta é uma situação comum a muitos países em desenvolvimento (Berg, 2000). A reacção típica a uma execução pobre – que as partes interessadas geralmente reconhecem tardiamente e com relutância – tem sido invariavelmente o fornecimento de recursos adicionais (incluindo AT) para aumentar a capacidade, ainda que a falta de capacidade seja geralmente uma consequência de outros factores que não apenas a falta de recursos. Outras causas são os sistemas distorcidos, legislação e regulamentos desactualizados, incentivos (positivos e negativos) pouco adequados, a falta de conhecimento por parte das AIDs e dos receptores das questões em causa, má gestão ou simplesmente objectivos demasiado ambiciosos com prazos de execução muito curtos (Disch, 1994).

*A subestimação da capacidade necessária para executar um acordo de agrupamento.* Durante a fase de preparação que antecedeu a elaboração dos programas sectoriais para a agricultura e a saúde aqui analisados, o aumento da procura de AT, induzido pela falta de capacidades e pelas iniciativas de desenvolvimento institucional que pretendiam dar resposta ao problema, foi considerado uma questão marginal. Só mais tarde a questão da AT foi discutida na mesa de negociações, quase como uma reflexão tardia, quando se tornaram visíveis os problemas de execução de cada um dos programas. O debate sobre a contratação de AT adicional para a execução do PROAGRI reforça este ponto. Não existia, em ambos os programas, a capacidade necessária para efectuar análises estratégicas e planear processos complexos, gerir convenientemente os fluxos da ajuda, nem para explicar ou dar resposta a estas questões.

*A falta de informação actualizada e de capacidade analítica.* A perspectiva vulgarmente aceite de que os governos receptores devem ser responsáveis pela definição das suas próprias necessidades em matéria de AT é frequentemente contrariada pela realidade. Muitos responsáveis do sector público carecem não só de informação actualizada e adequada como de capacidade analítica para uma avaliação objectiva das necessidades. Na situação de Moçambique, as divergências entre receptores da ajuda e AIDs relativamente às necessidades de AT podem basear-se em sinais pouco críveis. Não basta invocar a soberania para se deixar às entidades receptoras a decisão final. Ambas as partes devem poder confiar mais em análises sólidas e coerentes, quer para apoiar tomadas de decisão objectivas que tenham em vista aumentar a eficiência e eficácia, quer para marginalizar assim a questão dos argumentos nacionais versus estrangeiros. Porém, a sensibilidade política da questão leva a que esta seja raramente encarada de forma racional.

*A pouca divulgação das lições aprendidas.* Com exceção do PROAGRI, que é largamente conhecido para além da área da agricultura, os programas sectoriais em Moçambique evoluíram geralmente de forma isolada, nem sempre aproveitando ao máximo o capital de experiências e reflexões de outros. As lições tiradas da gestão dos recursos externos dificilmente circulam de um sector para outro. Por exemplo, funcionários do governo e representantes de AIDs que tratam da ajuda em sectores que não o da saúde tinham um conhecimento limitado da experiência obtida no plano *PATA*. A generalidade do sector público depara-se com graves carências de meios de divulgação, eficazes e eficientes, e de mecanismos de aprendizagem que não as habituais reuniões de coordenação (que não são eficientes nem eficazes). Alguns organismos do governo central, que têm mandatos abrangentes, poderiam certamente desempenhar um papel decisivo com vista a fomentar aprendizagem trans-sectorial, proporcionando esclarecimentos, orientações gerais e procedimentos.

## 5 Concepção e Gestão do Agrupamento da AT: questões para debate

A análise sobre os aspectos positivos e as dificuldades verificadas em Moçambique aquando da introdução de planos de agrupamento – e especialmente de agrupamento de fundos para AT – permite-nos identificar alguns factores que devem ser tidos em conta na tomada de decisão sobre agrupamentos. Nas páginas que se seguem, esses factores estão agrupados sob títulos genéricos a fim de estimular o debate sobre os procedimentos a adoptar e para comparar as vantagens e desvantagens das várias abordagens. Esta secção não pretende esclarecer todos os aspectos de um tema tão complexo como este; muitas questões e pontos de vista ficam ainda por debater antes destas sugestões poderem ser operacionalizadas.

### *Processo ou conteúdo?*

*Fazer uma escolha.* As avaliações dos entrevistados relativamente às iniciativas levadas a cabo nos diferentes sectores variaram significativamente. Alguns salientaram o valor do processo, considerando-o como um resultado em si, do qual pretendem retirar ensinamentos para poderem continuar a progredir. Outros sublinharam o conteúdo de resultados do trabalho efectuado, argumentando que até um processo participativo, motivador, inspirado nos últimos modelos tem que produzir resultados tangíveis a custos razoáveis para poder ser considerado válido e, eventualmente, tornar-se auto-sustentável.

### *Agrupamento da AT versus SWAps*

*Misturar instrumentos.* Alguns entrevistados consideram os acordos de agrupamento sub-sectoriais uma alternativa menor face a uma abordagem sectorial integrada, porque a necessidade e o âmbito do agrupamento a nível sub-sectorial – como para o caso da AT – diminuem significativamente quando há uma abordagem sectorial integrada em curso. No entanto, uma análise da informação recolhida (especialmente sobre o PROAGRI) sugere que, em situações concretas, a escolha não se confina apenas a um plano de agrupamento ou a uma *SWAp*. Vários instrumentos podem ser considerados, de acordo com a especificidade do contexto e não com as preferências iniciais. Nesta perspectiva, o panorama variado do sector público moçambicano, com a sua diversidade de abordagens, é agradavelmente diferente. O facto das mesmas AIDs terem feito opções diferentes em diferentes sectores (como se pôde verificar em várias ocasiões) pode ser um bom sinal de sensibilidade ao contexto. Ao contrário, a procura de abordagens uniformes e unificadas, supostamente para facilitar o trabalho entre sectores com características muito diversas, parece ser conceptualmente discutível e, em última instância, inútil.

*Utilizar o agrupamento da AT em sectores altamente fragmentados.* O agrupamento de AT pode ser útil em sectores muito fragmentados e onde a liderança do governo é fraca. Na opinião de um dos entrevistados deve-se evitar o recurso a vários planos de agrupamento (especialmente os planos introduzidos para satisfazer prioridades específicas das AIDs), caso contrário, estar-se-á apenas a perpetuar a fragmentação. Outro entrevistado comentou que mesmo a integração parcial dos contributos das AIDs representaria um progresso considerável, desde que estes respondam a necessidades reais. Idealmente, essa consolidação seria uma medida temporária, até à sua integração num programa estratégico mais amplo de apoio à reforma institucional, como reforçar as capacidades de gestão financeira, actividades de formação, interligação com o processo de reforma do sector público, etc.

### *Proceder passo a passo*

*Avançar progressivamente.* Uma abordagem sectorial integrada do género do PROAGRI parece ser um programa complexo, sofisticado, ‘do topo para a base’ (*top-down*), pouco adaptado a condições tão frágeis como é o caso em Moçambique. Esta abordagem sectorial integrada no sector agrícola pode-se caracterizar como um passo em frente para uma melhor coordenação entre AIDs e governo, mas é certamente um passo demasiado prematuro. A alternativa poderia ter sido avançar gradualmente, por meio de medidas intermédias e motivadas pelos próprios beneficiários (*bottom-up*), começando por exemplo pelo agrupamento sub-sectorial da AT. Não deixa por isso de ser surpreendente que no seio das AIDs e do Governo o PROAGRI seja frequentemente referido como um modelo a seguir.

*Utilizar o agrupamento da AT como uma oportunidade para aprender.* Neste tipo de contexto, o agrupamento da AT enquanto fase preparatória de uma abordagem sectorial integrada poderia constituir uma oportunidade para as várias AIDs e o governo testarem as condições, antes de avançarem para uma coordenação mais intensa. O agrupamento da AT poderia ser utilizado especialmente para testar a gestão conjunta de fundos, compreender melhor o funcionamento do sector público e transferir a responsabilidade pela gestão destes fundos para as autoridades governamentais. Contudo, o sucesso do ponto de vista estritamente técnico dos planos *PATA* e *GdE*, aqui analisados, não motivou o ministério em causa a expandir o âmbito do acordo de agrupamento da AT, de modo a englobar outras actividades e avançar assim no sentido de uma abordagem sectorial integrada.

### *Estimular a apropriação nacional*

*A necessidade de voltar a analisar a questão.* Num contexto desfavorável e dominado pelas AIDs como em Moçambique, o significado de apropriação requer um exame cuidadoso. Conceitos inovadores como o de agrupamento da AT e *SWAps* fazem parte da agenda política nacional, não porque sejam preocupações indígenas, mas porque são conceitos vigorosamente defendidos pelas AIDs. O governo tende a optar (mesmo ao nível das intenções) por políticas favorecidas pelos doadores para que se mantenha bem aberta ‘a torneira da ajuda’. Os funcionários estatais sentem-se por isso duplamente controlados na sua vontade (muitas vezes expressa) de se apropriarem do desenvolvimento nacional, quer pelos recursos disponibilizados pelos doadores de acordo com as suas próprias prioridades, quer pelas capacidades técnicas e de gestão nacionais inadequadas, que dificultam a definição de prioridades genuinamente indígenas. Incapazes de avaliar as opções sobre as políticas ou de aceitar ou mesmo rejeitar de forma crítica as análises avançadas por agências influentes, os funcionários do governo acabam por subscrever todas as prioridades apontadas pelos doadores (o que equivale a não terem o direito de escolha). Portanto, a efectiva definição de prioridades depende, em última análise, do financiamento disponível para cada actividade, e não de decisões políticas lógicas. Num ambiente tão desfavorável como este, a apropriação acaba por se reduzir a tirar o máximo partido do limitado poder de decisão deixado aos funcionários governamentais. Neste sentido, alguns sectores e responsáveis oficiais parecem ter mais sucesso (ou talvez seja maior o seu empenho) do que outros. Sem uma capacidade local reforçada, a possibilidade do governo reivindicar maior

#### **Caixa 4: Afinal, o que significa ‘Apropriação’?**

Em teoria, [apropriação] diz respeito à capacidade dos governos de aplicar a sua própria visão de desenvolvimento, independentemente desta coincidir ou não com o que estiver em voga na indústria do desenvolvimento. Na prática, é frequentemente utilizado para designar o grau de coincidência de interesses e ideias entre as agências doadoras e a liderança política, no tocante à concepção e execução de determinados programas e políticas favorecidas pelas agências doadoras. Nas reformas económicas difíceis e que envolvam riscos para a sobrevivência política da liderança ou nos projectos não-prioritários e sem grandes contrapartidas políticas, os interesses destes dois grupos fundamentais de actores raramente coincidem, pelo que a ‘apropriação’ (por parte dos líderes políticos) tende a ser limitada (Bräutigam, 2000).

apropriação, como a vontade das AIDs de abdicarem do controlo da ajuda, serão bastante limitadas. Ambas as partes precisam de analisar a forma como se relacionam para tentarem encontrar oportunidades que permitam aumentar o grau de apropriação nacional.

*Formular uma política nacional de agrupamento.* O GoM não definiu uma política explícita para o agrupamento de recursos externos, preferindo deixar a cada sector a possibilidade de experimentar o conceito de acordo com a especificidade da sua situação. Até nas entrevistas com o pessoal-chave do ministério a incerteza é notória. Os funcionários do governo parecem estar mais interessados nos dividendos concretos dos planos do que em promover modelos uniformes ou em concertá-los com teorias de desenvolvimento. Assim, o agrupamento de recursos externos e as abordagens sectoriais integradas em geral parecem ser promovidos pelas AIDs por considerações teóricas e aceites pelo governo por questões de pragmatismo. A formulação de linhas de orientação política sobre o agrupamento, por parte do governo receptor da ajuda, poderia significar uma abertura nestas diferentes maneiras de pensar e contribuir para forjar uma abordagem nacional ao aproximar AIDs e países em desenvolvimento.

### *Ter em conta os custos de coordenação*

*A necessidade de uma avaliação inicial.* Apesar das dificuldades, as agências doadoras demonstraram um elevado nível de persistência e empenho em garantir o êxito da abordagem sectorial integrada para o sector agrícola em Moçambique. Com efeito, a falta de capacidade do MADER e as suas políticas pouco claras, o fraco resultado das *SWAps* no sector agrícola a nível mundial (Brown *et al.*, 2000), a sensibilidade de algumas das questões subjacentes são aspectos que contribuem para que o sector agrícola seja encarado como um ambiente impróprio para experiências pioneiras. Segundo parece, as AIDs não fizeram uma avaliação adequada da situação na fase inicial do processo. Fica a impressão de que, perante os avultados investimentos iniciais, os parceiros do PROAGRI terão decidido – consciente ou inconscientemente – não abandonar a iniciativa, ainda que o progresso seja lento e os custos elevados.

*Calcular os custos reais da coordenação.* Os custos avultados da introdução de determinados planos de agrupamento, especialmente as *SWAps*, serão provavelmente equiparáveis aos dividendos efectivos e mesmo potenciais. O tempo necessário até se conseguir avançar com uma abordagem sectorial integrada tem sido frequentemente subestimado, especialmente o tempo necessário para discutir as implicações da nova abordagem com todos os parceiros envolvidos. No caso do PROAGRI, foram necessários mais de sete anos de negociações, entre as AIDs e o governo, antes de se chegar à fase de execução, bem como muitas competências e recursos, de ambas as partes, para gerir o processo. Uma proposta provocadora, mas sensata (ECON, 1999), sugere que se contabilize a totalidade dos esforços de coordenação a custo real, com vista a identificar e abandonar os esforços mais dispendiosos e menos eficazes.

#### **Caixa 5: Citações de entrevistados**

‘Os planos de agrupamento correm o risco de ficarem isolados: a eficiência de um sector ou subsector não compensa a falta de eficiência global’.

‘Como é que é possível efectuar avaliações imparciais, quando tudo é da responsabilidade conjunta das equipas do GoM e das agências doadoras?’

‘Muitos representantes de agências doadoras, com a mesma linha de pensamento, sofrem pressões dos seus organismos no sentido de avançarem para abordagens sectoriais integradas’.

‘As *SWAps* podem interferir com parcerias bilaterais de longa data e consolidadas’.

‘O Ministério da Educação ainda ‘controla o forte’, isto é, continua a manter o controlo sobre a orientação estratégica assumida pelo sector’.

‘Não há incentivos para alterar as práticas do sector público. Todos beneficiam da actual situação de fragmentação e descoordenação’.

## 6 Conclusões

Esta análise dos esforços desenvolvidos por AIDs e pelo governo no sentido de agrupar a ajuda em abordagens sectoriais integradas a meio de um processo de reforma, permite-nos retratar Moçambique como um laboratório onde estão a ser testados a maior parte, senão a totalidade, dos conceitos, instrumentos e abordagens actualmente em voga na área do desenvolvimento internacional. A maioria destas novidades importadas foi introduzida em Moçambique por iniciativa de uma AID. O brilhante desempenho de Moçambique no pós-guerra conferiu ao país a reputação de um ambiente favorável, onde prevalecem as ‘boas políticas’ no sentido de em *Assessing Aid* (1998) do Banco Mundial –, ao mesmo tempo que a ‘queda em desgraça’ de outros países receptores de ajuda reduziu as alternativas possíveis para os doadores. O resultado final é a proliferação de iniciativas com financiamentos generosos e que suscitaram grandes expectativas, pelo menos junto da comunidade de AIDs. Moçambique representa assim o caso extremo de um país que faz o seu melhor para seguir as prescrições internacionais predominantes (principalmente as das instituições de Bretton Woods) e as iniciativas das AIDs. O estudo desta situação e dos eventuais resultados desses esforços poderá ser extremamente instrutivo não só para o próprio país, mas também para a concepção teórica e prática da ajuda noutros contextos.

O quadro geral do agrupamento da AT em Moçambique, conforme se demonstra neste estudo, é claramente diversificado. Vários sectores estão a experimentar diferentes abordagens com vista à racionalização da ajuda externa, de modo a torná-la mais eficiente e eficaz, mas os resultados obtidos têm sido mistos. Alguns planos parecem ter sido mais bem sucedidos do que outros, mas nenhum merece ser destacado como um exemplo de ‘boa prática’ a todos os níveis. Para melhor se compreender e distinguir as medidas que resultam das que não resultam, dever-se-ia rever a situação no futuro, talvez num horizonte de dois ou três anos, para analisar os desenvolvimentos que agora ainda são incipientes. Seria particularmente relevante avaliar o impacto destes planos no evidente défice de capacidades, que resultou da quantidade de reformas em curso e da consequente procura de novas competências, diferentes e mais qualificadas. A longo prazo, a resposta a muitos dos problemas identificados neste estudo passa certamente pelo investimento sustentado no reforço e expansão da base nacional de recursos humanos.

Entretanto, já é possível extrairmos algumas lições preliminares. A criação de planos para o agrupamento de recursos externos tende a ter custos elevados para as partes interessadas. Na generalidade dos sectores, o progresso tem sido sempre lento e, nalguns casos, chegou-se mesmo a verificar uma inversão dos ganhos. Alguns dos obstáculos mais importantes são de ordem estrutural e abrangem o sector público em geral, pelo que deveriam ser objecto de especial atenção, em vez de se concentrarem esforços em sectores específicos, já que os dividendos serão apenas parciais mediante a persistência de problemas sistémicos. Os planos mais promissores têm sido promovidos por ministérios que tomaram a iniciativa de formular soluções concretas para as preocupações nacionais, e às quais os doadores responderam positivamente, apoiando-os em vez de pressionarem a favor de soluções ambiciosas e importadas. É urgente reestruturar as relações de ajuda e o agrupamento de recursos externos pode constituir uma boa aprendizagem para todos os intervenientes, proporcionando-lhes uma boa oportunidade para descobrir e testar novas formas de trabalhar em conjunto. Contudo, é pouco provável que esta reestruturação possa avançar muito mais enquanto se mantiverem desequilíbrios tão acentuados em termos de recursos, poder, orientação e capacidade entre receptores e AIDs, como é actualmente o caso em Moçambique. Ambas as partes devem fazer uma análise introspectiva das suas próprias deficiências e abordá-las seriamente, antes de solicitarem ou de esperarem que os parceiros façam o mesmo.

## Referências bibliográficas

Baser, H. e Morgan, P., *The Pooling of Technical Assistance: An Overview Based on Field Research Experience in Six African countries*. Synthesis Report, ECDPM, Maastricht, 2001.

Berg, E., *Why Aren't Aid Organizations Better Learners?* EGDI 2000.

*Boletim da República*, Publicação Oficial da República Popular de Moçambique, Decreto no. 42/89, 28 de Dezembro de 1998. Regulamento de aquisição de bens e de requisição de serviços para os órgãos do Aparelho do Estado e instituições subordinadas.

Brown, A., Foster, M. e Naschold, F., *What's different about Agricultural SWAps?* Centre for Aid and Public Expenditure, ODI, Londres, 2000.

Bräutigam, D., *Aid Dependence and Governance*. EGDI 2000.

Compton, J., *Case Study: Mozambique PROAGRI – You can't learn to swim until you get into the water: Policy formulation and implementation on a practical level*. Texto preparado para a Conferência de consultores do DFID sobre recursos naturais, 10-14 de Julho de 2000, Winchester, Reino Unido.

The Economist Intelligence Unit. *Country Profile 2001. Mozambique*.

van Diesen, A., *Aid to Mozambique: An End to Dependence? An Assessment of the Quality of Aid to Mozambique, with Special Reference to British and EC Aid for Health and Education*, Christian Aid, 2000.

Disch, A., *Technical Assistance and the Labor Market in Mozambique*. 1994, s.e./s.l.

ECON (Centre for Economic Analysis). *Donor Coordination in Mozambique: Discussion Paper*, 1998, s.l.

ECON (Centre for Economic Analysis). *Donor Coordination in Mozambique: Background Report*, 1998, s.l.

ECON (Centre for Economic Analysis). *Making Partnerships Work on the Ground*. Documento de reflexão para o Ministério dos Negócios Estrangeiros da Suécia, 1999.

Foster, M., *Experience with Implementing Sector Wide Approaches*. Background working paper for DFID White Paper, ODI, Junho de 2000.

Foster, M., *The Choice of Aid Instruments for Government to Government Aid: Issues Paper*, ODI, Londres (s.d.).

*Institutional Development in the Education Sector: A Proposal for Action from the Education Sector Financing Agencies*, 7 de Maio de 2001, Maputo, s.e.

Hodne Steen, S., Olsen, I. T. e Elden, L., *Review of the Norwegian Health Sector Collaboration with Mozambique*, 2001, s.e./s.l.

Jeppsson, A., *SWAp in a Decentralized Context: Some Experiences from Uganda*, Junho de 2000, s.e./s.l.

Jones, S., *Increasing Aid Effectiveness in Africa? The World Bank and Sector Investment Programmes*, Oxford Policy Management, preparado para um seminário da NORAD sobre SWAps, Oslo, Fevereiro de 1999.

Jørgensen, S. e Aarnes, D., *Evaluation of Support to Gabinete de Estudos in Ministry of Planning and Finance, Mozambique*. Estudo encomendado pela SIDA, NORAD e Cooperação Suíça. Novembro de 1999.

Ministério da Educação, Plano Estratégico de Educação (PEE), *The SWAp Process, Report of a Joint Technical Review Mission for the Education Sector Strategic Plan*, 23 de Abril - 6 de Maio de 2001, Maputo.

Ministério da Educação, *Elaboration of Procedures for the Education Pool, Final report*, Abril de 2001, Maputo.

Ministério da Educação, *Financial Management Capacity Building at the Ministry of Education in Mozambique, Preconditions and Proposals for Technical Assistance and Training*, versão preliminar, Março de 2000, Maputo.

Ministério do Plano e Finanças, *Os Programas Sectoriais Integrados (PSI's), Orientações para a sua elaboração e execução*, Setembro de 1998, Maputo.

Ministério do Plano e Finanças, *Programa de Capacitação Institucional na Área de Gestão Económica e Financeira do Estado*, Outubro de 1999, Maputo.

Ministério do Plano e Finanças, *Identificação dos 'off-budgets' e mecanismos para a sua integração no orçamento do Estado*, Relatório preliminar, Vol. 1, Austral Consultoria e Projectos, Lda., 12 de Março de 1999, Maputo.

*Mozambique Country Financial Accountability Assessment (CFAA), Volume I. Summary of Findings and Recommendations for the Workshop in Maputo*, Julho de 2001.

*Mozambique: Public Expenditure Review 2001*, Capítulo sobre "off-budgets: own source revenues and donor financing". Draft for Comment (23 de Abril de 2001).

Nordic Consulting Group, *Macro Financial Support to Mozambique. Proposed Framework for Support. Final Report* (14 de Agosto de 2000).

Pavignani, E., *Swamped in a SWAp? Experience-inspired remarks about Sector-Wide Approaches*, Junho de 2001, Maputo, s.e.

Pavignani, E., *Mechanisms for Managing Technical Assistance in the Health Sector: Pooling Arrangement for Technical Assistance (PATA)*, Draft, 8 de Março de 2001, s.e./s.l.

Penrose, P., *Sector Development Programmes: Definitions and Issues*, Janeiro de 1997, s.e./s.l.

Public Sector Reform Technical Unit (UTRESP), *Public Sector Reform Program*, 2001, Maputo, s.e.

República de Moçambique, *Joint Macro-Financial Aid Programme to Mozambique*. Maputo, Novembro de 2000.

Segall, M., *Comments on draft version of 'Plano Estratégico para o Sector da Saúde' (PESS)*, Abril de 2001.

Therkildsen, O., “Public sector reform in a poor, aid-dependent country, Tanzania” in *Public Administration and Development*, vol. 20, pp.61–71, 2000.

de Tollenaere, M., *Sustainable Electoral Democracy in Mozambique*. Estudo para a Conferência International IDEA–SADC “Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa”, Maio de 2000, s.e./s.l.

PNUD, *Support to the Police of the Republic of Mozambique – Phase II*, Agosto de 2000, Maputo.

UNFPA, *Workshop on Sector-Wide Approaches*. Report. 12-13 de Outubro de 2000.

Banco Mundial, *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press, 1998.

Banco Mundial, *Mozambique: Aggregate Fiscal Analysis and Fiscal Management Review*. Public Expenditure Review, First Phase. Draft, 2001.