

# O Fornecimento de Pessoal de Assistência Técnica em Moçambique

Entre "fazer o trabalho" e a abordagem "não-interventiva"

Volker Hauck  
Mario Souto



Federal Ministry  
for Economic Cooperation  
and Development

Danida



Australian Government

AusAID

*Um estudo-de-caso preparado para o Estudo sobre Abordagens Promissoras de Assistência Técnica*

Documento de reflexão Nº 75

Setembro 2007



# **O Fornecimento de Pessoal de Assistência Técnica em Moçambique**

**Entre “fazer o trabalho” e a abordagem “não-  
interventiva”**

Estudo-de-Caso para o **Estudo sobre Abordagens  
Promissoras de Assistência Técnica**

Volker Hauck e Mário Souto  
Tradução: Patrícia Magalhães Ferreira

Setembro 2007

[www.ecdpm.org/dp75pt](http://www.ecdpm.org/dp75pt)



# Índice

<b>Agradecimentos .....</b>	<b>iv</b>
<b>Acrónimos .....</b>	<b>v</b>
<b>Sumário Executivo .....</b>	<b>vii</b>
<b>1 Introdução .....</b>	<b>1</b>
1.1 Enquadramento do Estudo .....	1
1.2 Metodologia .....	2
1.3 Linhas gerais do Debate: Abordagens da Ajuda .....	3
<b>2 O Contexto Moçambicano .....</b>	<b>5</b>
2.1 O país e os seus parceiros .....	5
2.1.1 Enquadramento da situação do país .....	5
2.1.2 A gestão da ajuda .....	7
2.2 Administração pública e Função pública .....	10
2.2.1 Reforma do sector público .....	10
2.2.2 Função pública, recursos humanos, formação e remuneração .....	11
<b>3 A AT em Moçambique .....</b>	<b>12</b>
3.1 Alguns factos e tendências .....	12
3.2 Compreender a AT/CT .....	14
3.3 A AT e o sector das ONG .....	16
<b>4 Análise da procura, intervenção e gestão da AT .....</b>	<b>17</b>
4.1 No caminho de uma abordagem “não-interventiva” .....	18
4.1.1 Debate de casos .....	18
4.1.2 Análise: procura, intervenção e gestão .....	20
4.2 A Abordagem “Indirecta” .....	21
4.2.1 Debate de casos .....	22
4.2.2 Análise: procura, intervenção, gestão .....	29
4.3 Abordagem “directa” .....	33
4.3.1 Debate de casos .....	34
4.3.2 Análise: Procura, intervenção, gestão .....	36
4.4 “Fazer o Trabalho” .....	38
<b>5 Principais Tendências e Inovações na AT .....</b>	<b>39</b>
5.1 Como funciona a AT? .....	39
5.1.1 Os vários papéis do pessoal de AT .....	39
5.1.2 Peritos técnicos nacionais .....	40
5.1.3 O desempenho dos assessores .....	42
5.2 Revisão da procura, implementação e gestão .....	44
5.2.1 Procura .....	44
5.2.2 Implementação .....	46
5.2.3 Gestão .....	48
<b>6 Conclusões .....</b>	<b>50</b>
<b>Bibliografia .....</b>	<b>54</b>
<b>Anexo 1: Termos de Referência .....</b>	<b>57</b>
<b>Anexo 2: Lista de Reuniões .....</b>	<b>60</b>
<b>Anexo 3: O Apoio dos Doadores ao Reforço de Capacidades – MPF 1995-2005 .....</b>	<b>63</b>
<b>Anexo 4: Pessoal de CT &amp; AT no Sector Agrícola .....</b>	<b>64</b>
<b>Anexo 5: A AT no sector da Educação em Moçambique .....</b>	<b>66</b>

<b>Anexo 6: Assessores da Danida versus Assessores das Empresas .....</b>	<b>78</b>
<b>Anexo 7: Enquadramento do “pooling” de AT.....</b>	<b>80</b>
<b>Anexo 8: Ajuda a Moçambique – website da OCDE .....</b>	<b>81</b>

## **Caixas**

Caixa 1: Como ler este relatório?.....	iv
Box 2: Compreender a Assistência Técnica .....	2
Caixa 3: UTRAFE/SISTAFE – Reforma das Finanças Públicas.....	19
Caixa 4: UTRESP – Reforma do sector público .....	24
Caixa 5: FASE – Reforma do sector da Educação .....	25
Caixa 6: PROAGRI – Agricultura .....	28
Caixa 7: PPFD – Planeamento e financiamento descentralizado do desenvolvimento.....	29
Caixa 8: INDE – O Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação .....	31
Caixa 9: Entre uma abordagem directa e indirecta – educação e formação vocacional .....	33
Caixa 10: Resumo do apoio ao sector da educação moçambicano .....	67

## **Imagens**

Figura 1: Mapeamento de Casos/Abordagens .....	18
--	----

## **Gráficos**

Gráfico 1: Ajuda a Moçambique, 1996-2005.....	7
Gráfico 2: O Desenvolvimento da reforma do sector público.....	22

## **Tabelas**

Tabela 1: Dados estatísticos do CAD-OCDE sobre a cooperação técnica, Moçambique .....	13
Tabela 2: Principais tipos de recursos humanos nas instituições locais.....	15
Tabela 3: Apoio dos Parceiros ao MEC em termos de financiamento directo (Ano: 2006) .....	68
Tabela 4: A AT no Sector da Educação, Moçambique – resumo das actividades e abordagens de alguns dos principais doadores no sector .....	73

***Do Botsuana ...***

*“O Ministro para Assuntos Presidenciais e Administração Pública, Daniel Kwelagobe, afirma que a utilização (de nacionais) nos departamentos do governo central não foi suspensa. Kwelagobe disse que os funcionários da contabilidade continuaram a tentar localizar funções em que os cidadãos qualificados estariam disponíveis. De acordo com o Sistema Informatizado de Gestão de Pessoal, existem actualmente 1.477 expatriados no Governo central, no total de 87.586. Isto representa uma percentagem de recursos humanos (nacionais) de mais de 98,3%, afirmou. Kwelagobe disse que muitos dos expatriados no Governo central podem ser encontrados em departamentos e ministérios altamente técnicos e profissionais, como a Saúde, com 703, a Educação com 423, Construção e Transportes com 96 e as Comunicações, Ciência e Tecnologia com 55. Acrescentou que o potencial humano nacional não estava disponível prontamente nestes ministérios devido à natureza técnica dos mesmos. Ele respondia a uma questão de Tswapong South, membro do Parlamento Oreeditse Molebatsi, que pretendia saber se a utilização de recursos humanos no Governo central tinha sido suspensa.”*

Fonte: *Daily News*, Gaborone, Botsuana, 8 de Março de 2007

Apesar de esta citação do Botsuana poder parecer fora do contexto num estudo sobre Moçambique, alerta-nos para a fraqueza de capacidades na África Subsaariana. A abordagem do Botsuana sobre o “pessoal de AT” é guiada por um plano nacional de desenvolvimento, que reconhece a necessidade de contribuições financeiras e técnicas, incluindo o recrutamento de peritos de diferentes partes do mundo.

O principal desafio para países com Moçambique é atingirem um nível de desenvolvimento em que possa ser seguida uma abordagem similar. Este paper pretende desenhar uma abordagem que poderá, posteriormente, levar-nos a esse objectivo. O caminho a seguir é exigente, como enfatizam as seguintes citações retiradas das entrevistas e de documentos:

*“Actualmente, os fundos não são um problema, mas as qualificações técnicas faltam em grande escala”* – técnico moçambicano do Ministério das Finanças

*“Apesar dos enormes montantes que foram disponibilizados para AT no apoio às reformas a vários níveis, o pensamento e as atitudes não mudaram”* – Assessor de longo-prazo no GdM e residente há vários anos em Moçambique

*“A AT é...tipicamente a maior forma de ajuda, em termos de valor, e é frequentemente a modalidade menos coordenada e mais dirigida pelos doadores”* (Killick 2005: 52).

## Agradecimentos

Este estudo-de-caso foi possível graças ao patrocínio generoso do Ministério de Negócios Estrangeiros da Dinamarca (Danida), do Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ) e da Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID). Estas instituições financiaram um estudo de três países, para obterem uma compreensão mais aprofundada sobre a procura de assistência técnica (AT) no futuro e para poderem efectuar recomendações sobre como o pessoal de assistência técnica poderá ser mobilizado, utilizado e gerido da melhor forma, no sentido de reforçar as capacidades nacionais. Os estudos-de-caso foram seleccionados pelos patrocinadores. Os agradecimentos vão especialmente para Henrik Nielsen (Assessor Sénior - Avaliação, Danida), Michaela Zintl (Chefe de Avaliação, BMZ) e Patricia Lyon (Assessora Principal – Reforço de Capacidades, AusAID).

Os autores agradecem a todos aqueles que forneceram as suas opiniões e perspectivas nas entrevistas em Moçambique e aos que partilharam documentos antes, durante e após o trabalho de campo. Uma palavra de apreço para os colegas da Danida e do BMZ pelos esclarecimentos muito úteis e pelos documentos fornecidos antes desta missão. No caso de Moçambique, as autoridades alemãs prepararam a missão e prestaram apoio na organização das visitas de campo. Agradecemos especialmente a Roland Meyer (Delegado de Cooperação da Embaixada da Alemanha) pelo seu apoio à aprovação do estudo por parte do Governo de Moçambique (GoM), a Adla Barreto e à sua equipa (GTZ) por organizarem a visita à Província de Manica e a Antonio Klaus Kaarsberg (Danida) pela assistência prestada na visita à Província de Tete.

Agradecemos também em particular a disponibilidade de Ana Matusse Dimande (Directora Nacional para o Investimento e Cooperação no Ministério do Planeamento e Desenvolvimento), de Manuel Rego (Director de Planeamento e Cooperação no Ministério de Educação e Cultura), do Sr. Songane (Coordenador do Proagri no Ministério da Agricultura) e de Carlos Jessen (responsável pela UTRAFE). Agradecemos a Simon Vanden Broecke (DFID), Jeannette Vogelaar (DGIS/Holanda) e Julie Reviere (GTZ) da Task Force dos Parceiros de Desenvolvimento sobre o Reforço de Capacidades, Lars-Peter Christensen (COWI) e Niels Richter (Delegado de Cooperação da Embaixada da Dinamarca), pelo seu interesse neste tema e pela troca de experiências com a equipa. Agradecimentos adicionais são devidos às sedes do BMZ e GTZ, bem como a Rie Sakumoto da Embaixada do Japão em Maputo, pelos seus preciosos comentários à versão draft deste relatório.

Gostaríamos ainda de agradecer à equipa do ECDPM que acompanhou este trabalho, particularmente: ao associado Tony Land, director de pesquisa do estudo geral, que ajudou a iniciar o trabalho em Moçambique nos primeiros três dias de missão; a Heather Baser, coordenadora do estudo; e a Peter Morgan, que forneceu importantes comentários e reflexões antes e durante a redacção deste relatório. Apesar de conter contribuições de vários detentores de interesse e da equipa do estudo, quaisquer erros factuais ou omissões, bem como a interpretação dos dados e a sua análise, são da exclusiva responsabilidade dos autores. Da mesma forma, eventuais erros gramaticais ou de língua portuguesa são da responsabilidade da tradutora.

### Caixa 1: Como ler este relatório?

Para os leitores que pretendam mais informação para além do sumário executivo mas não tenham tempo de ler todo o documento em pormenor, aconselhamos a leitura da Introdução, particularmente a Secção 1.3, a Secção 2.2 sobre o sector público e os recursos humanos em Moçambique, e a Secção 5 que analisa as principais tendências e inovações da AT.

## Acrónimos

ADRA	Acção para o Desenvolvimento Rural e Ambiente
ANFP	Autoridade Nacional da Função Pública
AOG	Apoio ao Orçamento Geral
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
AT	Assistência Técnica
AusAID	Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BMZ	Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha
CAD	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE
CE	Comissão Europeia
CIDA	Agência Canadiana para o Desenvolvimento Internacional (Canadian International Development Agency)
CIRESP	Comissão Inter-ministerial de Reforma do Sector Público
COREP	Comissão de Reforma da Educação Profissional
CT	Cooperação Técnica
CV	Curriculum Vitae
DAF	Departamento de Administração e Finanças
Danida	Ministério de Negócios Estrangeiros da Dinamarca, Cooperação para o Desenvolvimento
DC	Desenvolvimento de Capacidades
DFID	Department for International Development (Reino Unido)
DGCI	Direcção Geral para a Cooperação Internacional
DSESSP	Apoio da Dinamarca ao Plano Estratégico do Sector da Educação (Danish Support to the Education Sector Strategic Plan)
DSESSP/T	Apoio da Dinamarca ao Plano Estratégico da Educação em Tete
ECDPM	Centro Europeu de Gestão de Políticas de Desenvolvimento (European Centre for Development Policy Management)
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutrição
EUA	Estados Unidos da América
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FAO	Organização para a Alimentação e Agricultura (Food and Agriculture Organisation)
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FIDA	Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola
FMI	Fundo Monetário Internacional
FVE	Formação Vocacional e Educacional
GdM	Governo de Moçambique
GFP	Gestão das Finanças Públicas
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
GTZ-PEB	Promoção da Educação Básica
GTZ-PEB/M	Promoção da Educação Básica na Província de Manica
HIPC	Iniciativa Países Pobres Altamente Endividados (Heavily Indebted Poor Countries)
IFAPA	Instituto de Formação da Administração Pública e Autárquica
INDE	Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação
ISAP	Instituto Superior da Administração Pública
JICA	Agência de Cooperação Internacional do Japão (Japan International Cooperation Agency)

KfW	Banco Alemão de Desenvolvimento (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MdE	Memorando de Entendimento
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MF	Ministério das Finanças
MINAG	Ministério da Agricultura
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
MPF	Ministério do Plano e Finanças
MTEF	Mid-Term Evaluation Framework
NU	Nações Unidas
NUFFIC	Organização Holandesa para a Cooperação Internacional no Ensino Superior
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ODM	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
ONG	Organização Não-Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAM	Programa Alimentar Mundial
PAP	Parceiros de Apoio Programático
PARPA	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
PEB	Projecto de Educação Básica
PEEC	Plano Estratégico de Educação
PES	Plano Económico e Social
PESE	Plano Estratégico do Sector da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PIREP	Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPFD	Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola
PRSP	Documento de Estratégia para a Redução da Pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper)
QAD	Quadro de Avaliação do Desempenho
RH	Recursos Humanos
RMT	Revisão de Meio-Termo
RSP	Reforma do Sector Público
RU	Reino Unido
SIGP	Sistema Informatizado de Gestão de Pessoal
SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado
SNV	Fundação Holandesa de Voluntários
SWAP	Abordagem Sectorial (Sector-Wide Approach)
TdR	Termos de Referência
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UIP	Unidades de Implementação de Projectos
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (United States Agency for International Development)
UTRAFE	Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado
UTRESP	Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

## Sumário Executivo

Este relatório é um dos três estudos-de-caso que constituem o estudo de avaliação conjunta mais vasto sobre o “*Fornecimento de Pessoal de Assistência Técnica: Quais as lições aprendidas de experiências promissoras?*”. O Vietname e as Ilhas Salomão são os restantes casos analisados. O estudo global é financiado pelo Ministério de Negócios Estrangeiros da Dinamarca (Danida), a Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID) e o Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O Centro Europeu de Gestão de Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) em Maastricht, na Holanda, é a agência executora do estudo.

O caso moçambicano presta-se à análise de uma variedade de práticas sobre o pessoal de Assistência Técnica (AT)<sup>1</sup> num contexto em que se verifica uma vontade de mudança, fracas capacidades de liderança do processo de desenvolvimento e uma sobrecarga devido ao grande número de parceiros de desenvolvimento. De acordo com o CAD-OCDE, Moçambique é um dos oito países mais dependentes da ajuda ao nível mundial. Mais de metade da despesa pública e cerca de dois terços do investimento público dependem da ajuda internacional. A administração pública regista deficiências em termos de pessoal qualificado e na gestão dos recursos humanos. Para além disso, não existe uma “estratégia de desenvolvimento de capacidades” abrangente, que interligue as necessidades da administração pública com o sistema de Educação e com os fornecedores do sector privado e da sociedade civil. As estimativas sugerem que a AT fornecida constitui metade da factura salarial do sector público. No entanto, normalmente considera-se que a estabilidade política após tantos anos de conflito e de economia centralizada, as taxas de crescimento relativamente altas e as melhorias na administração pública são resultado da assistência internacional.

Moçambique tem sido um estudo-piloto para a harmonização e alinhamento desde 1998-99, altura em que cinco doadores iniciaram a coordenação do apoio orçamental (geral e sectorial), numa tentativa de reduzir o fardo sobre o Governo moçambicano e de reforçar os seus sistemas de planeamento e de gestão financeira. Actualmente existem 18 parceiros do apoio orçamental, que reúnem cerca de 26% da ajuda total para o Tesouro. Dois terços da ajuda a Moçambique permanece fora do sistema, sendo canalizada directamente para os Ministérios, províncias e distritos, através de fundos sectoriais ou segundo a modalidade tradicional de projectos.

De acordo com a metodologia utilizada para o estudo global, este estudo-de-caso analisa quatro tipos de questões:

- i) Qual é a procura actual e a previsão de procura de AT no futuro?
- ii) Quais são os tipos de AT que obtiveram melhores resultados e porquê?
- iii) Quais são as várias opções de gestão da AT em contextos diferentes?
- iv) Quais são as implicações para as organizações e parceiros de desenvolvimento?

Este relatório baseia-se nos resultados de uma missão de três semanas no Maputo, em Chimoio (Província de Manica) e Tete (Província de Tete), a qual teve lugar entre 27 de Novembro e 14 de Dezembro de 2006. Esta missão permitiu obter uma visão sobre as experiências e inovações de AT nos sectores da Educação e da Agricultura, nas áreas das finanças públicas, reforma da administração pública e descentralização. Várias experiências específicas sobre o pessoal de AT foram partilhadas pelo GTZ, pela Comissão Europeia (CE), por algumas organizações não-governamentais internacionais (ONG) e por vários acordos comuns de AT. Gostaríamos de ter obtido perspectivas aprofundadas também por parte de

<sup>1</sup> É necessário sublinhar que o enfoque central do estudo é o pessoal de AT, distinguindo-se de uma análise mais abrangente sobre a assistência técnica em geral, que é aqui referida como “cooperação técnica”. Os técnicos de AT não funcionam “no vazio” e são normalmente parte integrante de pacotes mais alargados de recursos, incluindo outras formas de assistência técnica. O objecto de estudo é, portanto, o elemento da AT que se refere aos recursos humanos, embora a análise tenha em conta, inevitavelmente, outras dimensões.

outros parceiros de desenvolvimento, incluindo as várias agências das Nações Unidas – que fornecem muitos peritos a Moçambique –, mas os constrangimentos de tempo e recursos não o permitiram.

Os exemplos apresentados neste estudo têm por base um quadro conceptual alargado, que distingue quatro abordagens para o desenvolvimento de capacidades, as quais têm influência no tipo de AT fornecida. Esta não constitui uma categorização rígida nem pretende fazer julgamentos normativos em termos de ser melhor ou pior, mais ou menos desejável. Na realidade, as intervenções podem conter elementos de mais do que uma categoria, e estes podem também mudar ao longo do tempo. Situamos as abordagens analisadas num horizonte temporal da ajuda ao desenvolvimento a Moçambique que abrange os últimos 15 a 18 anos. Desde o início dos anos 90 até meados dessa década, verificou-se uma transição das chamadas “abordagens de realização” (*doing approaches*), nas quais as agências de desenvolvimento implementavam elas próprias as actividades numa altura de instabilidade, para abordagens mais directas (*direct approaches*), caracterizadas por um envolvimento com os países parceiros de forma mais participativa, embora retendo o controlo sobre o planeamento e os recursos. Esta abordagem foi predominante durante o resto da década e é ainda largamente utilizada actualmente em Moçambique. Segundo a abordagem directa, os técnicos de AT desempenham tanto funções de aconselhamento como de gestão, simplesmente porque as capacidades nacionais de implementação das actividades são fracas. A segunda metade da década de 1990 assistiu ao surgimento gradual de abordagens mais indirectas (*indirect approaches*) em áreas seleccionadas, nas quais os parceiros de desenvolvimento passaram a responder, a estimular e a alimentar processos liderados pelo próprio país. Estas são actualmente utilizadas de forma mais alargada, no contexto de abordagens de programa e do apoio orçamental. Vários parceiros de desenvolvimento percorreram um longo caminho até abordagens não-interventivas (*hands-off approaches*), estabelecendo programas em que os desembolsos são efectuados de acordo com os progressos mensuráveis e demonstrados por parte das instituições do país. Nas abordagens indirectas e não-interventivas, os técnicos de AT actuam como conselheiros ou facilitadores, respondem a solicitações formuladas internamente, e prestam contas aos parceiros do país.

Tendo em conta o contexto moçambicano, as actuais inovações na cooperação para o desenvolvimento e os resultados dos vários exemplos analisados neste relatório, o estudo-de-caso apresenta as seguintes conclusões:

- **Diálogo de políticas sobre os recursos humanos.** O pessoal de AT situa-se normalmente ao nível dos projectos e programas, estando raramente ligado a um diálogo político mais abrangente sobre o desenvolvimento de recursos humanos no sector público. Vários comentários dos entrevistados indicam a necessidade de abordar de forma mais vigorosa a reforma da função pública e de os doadores e países parceiros darem maior atenção às revisões conjuntas e aos debates sobre políticas, ao nível mais elevado. A qualidade do planeamento e desenvolvimento dos recursos humanos no sector público ajuda a melhorar a eficácia da concepção e programação do pessoal de AT.
- **Os fundos comuns para o pessoal de AT são o caminho a seguir.** Verifica-se a existência de uma tendência clara, por parte das instituições governamentais e de um número significativo de parceiros de desenvolvimento, para a reunião de diferentes contribuições em fundos comuns para o fornecimento de pessoal de AT. A Declaração de Paris, com a sua agenda de harmonização e alinhamento, está a ser utilizada como guia pelos decisores no Governo de Moçambique e pelas agências de desenvolvimento, de forma a conduzir um número cada vez maior de actores segundo as prioridades nacionais de desenvolvimento.
- **A relação entre os fundos de AT e o empowerment.** Os fundos para o recrutamento de técnicos de AT podem habilitar a organização do país parceiro a tomar decisões sobre as prioridades estratégicas e a afectação de recursos, de forma a realizar as estratégias de

desenvolvimento formuladas internamente. Os fundos de recursos para o fornecimento de AT têm uma importância menor para uma organização independente e capacitada. Quando uma organização tem uma ideia clara sobre a mais-valia do fornecedor de AT, pode formular solicitações específicas, para as quais a melhor escolha poderá ser um fornecedor de confiança, que leve a cabo uma procura no mercado de trabalho (internacional/regional).

- **Continua a existir demasiada fragmentação no fornecimento de AT.** A AT e os técnicos fornecidos como parte integrante dessa AT são, ainda, a vertente da ajuda que está menos alinhada e harmonizada em Moçambique. A existência de processos decisórios fracos e de uma capacidade organizacional insuficiente por parte do país parceiro são algumas das razões para aumentar os fundos comuns para AT, de forma a ajudar os parceiros a reforçarem as suas capacidades e a assumirem uma liderança mais efectiva neste importante recurso. O aumento destes fundos permitiria também aos países parceiros recrutarem no mercado internacional de trabalho, a custos mais baixos. As estimativas sugerem que a AT em Moçambique constitui cerca de metade da factura salarial do sector público, sendo uma despesa que um número cada vez maior de decisões em Moçambique e alguns parceiros de desenvolvimento consideram inadequada em termos de utilidade-preço.
- **Reunir recursos para a AT é uma medida transitória.** Todas as partes reconhecem que os recursos nacionais deverão substituir, numa fase posterior, o fornecimento de recursos para fundos comuns por parte dos doadores. O apoio orçamental levado a cabo pelos parceiros de desenvolvimento indica que estes estão preparados para tornar disponível a maioria dos recursos dispendidos em AT, bem como para pagar os custos de transição da reforma da administração pública e de outras reformas fundamentais, enquanto exista um diálogo político efectivo sobre estas reformas e sobre o reforço institucional subsequente.
- **Transitar de abordagens “directas” para abordagens “indirectas”.** Vários entrevistados comentaram que é necessário trazer mais parceiros para os programas de apoio às reformas e alterar a ajuda para abordagens mais “indirectas”, mas permanecem dúvidas sobre como colocar isto em prática. É necessário que exista uma coordenação governamental forte, para conduzir um diálogo político efectivo sobre como fornecer a AT enquanto complemento de uma série de reformas centrais na engrenagem governamental. Uma liderança nacional forte pode igualmente ajudar a racionalizar o número de fornecedores de AT e de ONG por sector, pressionando os parceiros de desenvolvimento a alterarem as suas ideias sobre as formas de fazer cooperação. Para além disso, as experiências dos vários sectores demonstraram que uma coordenação e complementaridade efectivas podem ajudar a encorajar abordagens mais coordenadas e alinhadas. Nos casos em que a liderança governamental não é suficientemente forte, a “pressão pelos pares” pode ajudar a atraír parceiros que têm estado indecisos, apesar da sua capacidade e vontade. No entanto, é importante deixar espaço para novos parceiros experimentarem novas abordagens. A aplicação de um modelo único não terá resultados positivos.
- **Pode fazer sentido uma combinação de abordagens “indirectas” e “directas”.** O fornecimento e acompanhamento mais directo do pessoal de AT são válidos se estiverem inseridos numa estratégia de reforma mais alargada, que conduza a uma maior liderança e apropriação (*ownership*) por parte do país. A combinação de várias abordagens pode ser benéfica se for orientada pelas prioridades estabelecidas ao nível nacional. Embora o fornecimento “directo” de técnicos de AT possa ser dispendioso, em algumas circunstâncias as necessidades podem justificar os custos. O espírito da Declaração de Paris é que tais decisões sejam tomadas em diálogo com o país parceiro e envolvendo os vários detentores de interesse no plano sectorial sob liderança nacional.

- **Reconhecer as diferenças de capacidade entre os vários níveis de governo.** Os contextos são marcadamente diferentes entre o nível macro (de Maputo) e os níveis provinciais ou outros níveis mais baixos. As abordagens “indirectas” são factíveis onde haja uma boa base de pessoal qualificado, mas isto é mais provável nas capitais do que nas províncias. Os parceiros de desenvolvimento e o governo devem analisar cuidadosamente as capacidades existentes aos níveis provincial e municipal, concebendo o seu apoio de acordo com essa análise. É também importante que as actividades sejam elaboradas no apoio ao desenvolvimento de capacidades para interligar os vários níveis de governação, em termos de consciencialização e coerência de políticas.
- **Utilizar o pessoal de AT como instrumento estratégico de mudança.** O fornecimento de pessoal de AT – seja através de fundos comuns, seja através de disponibilização directa (“in-kind”) – deve ser encarado pelo Governo como uma contribuição estratégica para o desenvolvimento de capacidades, e não exclusivamente como um recurso económico que permite preencher os espaços vazios nos empregos puramente técnicos. Estes técnicos podem desempenhar um papel importante no acompanhamento de processos de mudança, fornecendo inputs para “modificar mentalidades e atitudes” e encorajando a transformação institucional. Nos casos em que os técnicos são disponibilizados directamente, estes devem ser destacados com um mandato para servir o processo de reforma local (e não a agenda do fornecedor da AT). A identificação de necessidades e o uso efectivo da AT podem ser assegurados através de mecanismos conjuntos, como grupos de trabalho para parceiros do desenvolvimento e um diálogo com o Governo sobre o desenvolvimento dos recursos humanos e sobre a reforma da função pública.
- **Abordagens diferentes requerem perfis diferentes dos técnicos de AT.** A cooperação para o desenvolvimento dos nossos dias exige que os profissionais sejam ainda mais flexíveis que no passado. É necessário que exista pessoal bem qualificado e com experiência, que seja capaz de desempenhar as suas funções não só no plano técnico, mas que possua igualmente capacidades de relacionamento interpessoal e uma experiência sólida. Os profissionais têm de estar plenamente conscientes das condições para o desenvolvimento de capacidades numa dada situação, sendo capazes de acompanhar o parceiro no processo de transformação através de um repertório de papéis e de alteração de técnicas. O perito deve proteger o parceiro de forma a que este não fique retraído e, portanto, deve deixar a situação fluir sempre que possível, mas deve igualmente assegurar a obtenção de metas tangíveis, pelo que pode ser necessário um envolvimento mas pró-activo. Tais assessores, com uma multiplicidade de talentos e que são capazes de gerir a relação de forma produtiva, são raros. Nos casos em que o mercado internacional de trabalho não permite a identificação de candidatos adequados, os fornecedores especializados de AT podem estar mais bem colocados para identificar, formar e recrutar tais técnicos. Para manterem a competitividade, os fornecedores de AT precisam de reter o pessoal experiente, encontrar novos profissionais no mercado e formar um novo stock de assessores com um “novo estilo”, que sejam capazes de corresponder ao que se pretende.
- **As abordagens “indirectas” requerem uma alteração nas relações de “accountability”.** As abordagens “indirectas” implicam que o governo parceiro gere os programas de desenvolvimento e presta contas por eles. Isto significa um retorno ao conceito original das relações laborais, no qual o cliente compra aconselhamento técnico para seu uso próprio e o “perito” é responsável directamente perante esse cliente. A transferência da AT do doador para o país parceiro requere um certo grau de risco por parte do financiador, que perde o controlo sobre a direcção do programa. A principal razão para alterar a relação de accountability é que um país só pode ser ajudado a encarregar-se dos seus próprios programas, se tiver a oportunidade de desenvolver as capacidades adequadas. A responsabilização e prestação de contas é uma oportunidade de aprendizagem, para que as organizações desenvolvam as suas próprias capacidades de gestão e construam o seu próprio sentido de compromisso com o programa no longo-

prazo. Ainda mais importante é o facto de o estabelecimento de mecanismos de transparência poder ser uma forma de melhorar a *accountability* entre o governo e os cidadãos, construindo meios de equilíbrio na sociedade, os quais podem ajudar a controlar o fenómeno de corrupção que é comum em Moçambique. Nos casos em que o parceiro não seja suficientemente forte para gerir os inputs de recursos de uma forma efectiva, pode justificar-se o uso de mecanismos duplos temporários de *accountability*, tais como os que encontrámos em alguns casos analisados no estudo.

- **O contexto pode influenciar o modo como é efectuado o fornecimento do pessoal da AT.** Num país pobre como Moçambique, com fracos sistemas de controlo, incentivos perversos e corrupção, a economia política deve ser incluída em todas as decisões sobre o fornecimento de recursos, incluindo de pessoal de AT. Nos casos evidentes de má utilização dos recursos, podem existir razões para implementar abordagens mais “directas”, ou mesmo para suspender totalmente a ajuda enquanto medida temporária. No entanto, os riscos óbvios de fornecer recursos de forma “indirecta” não devem servir de justificação para permanecer colado a uma abordagem. Vários entrevistados confirmaram que um diálogo político efectivo e coordenado abre espaço para a mudança, o qual deve ser aproveitado pelas agências de desenvolvimento.

Estes pontos de conclusão são apresentados com o objectivo de estimular o diálogo sobre a AT e sobre o desenvolvimento de capacidades entre os doadores, e destes com o país parceiro. O diálogo entre doadores é um desafio particular, uma vez que existem perspectivas substancialmente diferentes entre as agências de desenvolvimento em Moçambique, sobre como abordar a questão da AT. Algumas optam por um envolvimento mais “directo”, outras defendem abordagens claramente “indirectas”. Estas visões divergentes foram expressas desde logo nos comentários ao primeiro draft do estudo. Estes incluíram opiniões variadas, desde “o relatório apoia demasiado a perspectiva de que o apoio geral ao orçamento deve ser maximizado, em vez de enfatizar a procura da combinação certa de modalidades da ajuda” e de que “é irrealista assumir que a *accountability* do pessoal de AT deva (ou mesmo possa) ser feita somente em relação à instituição parceira”, até “o relatório apoia demasiado uma abordagem gradual ao alinhamento da AT” e “gostamos dos vossos pontos sobre *accountability*, particularmente que esta deve ser feita claramente em relação ao Governo, em vez das formas confusas e ambíguas de *accountability* que temos frequentemente no contexto actual”. Embora não existam certamente respostas fáceis, esperamos que os pontos acima referidos possam fornecer uma base para o diálogo sobre este tema. Estas ideias deverão ser debatidas sob liderança governamental, de forma a encontrar o caminho apropriado.



# 1 Introdução

## 1.1 Enquadramento do Estudo

Este relatório faz parte de um estudo mais alargado intitulado “*Fornecimento de Pessoal de Assistência Técnica: quais as lições aprendidas de experiências promissoras*”. O Vietname e as Ilhas Salomão são os restantes casos analisados. O estudo global é financiado pelo Ministério de Negócios Estrangeiros da Dinamarca (Danida), a Agência Australiana para o Desenvolvimento Internacional (AusAID) e o Ministério Federal para a Cooperação Económica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ). O Centro Europeu de Gestão de Políticas de Desenvolvimento (ECDPM) em Maastricht, na Holanda, é a agência executora do estudo.

Nos últimos anos verificaram-se alterações importantes na política de cooperação para o desenvolvimento, as quais culminaram na Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, em 2005. Esta declaração define o desenvolvimento de capacidades como sendo da principal responsabilidade dos países em desenvolvimento, pelo que os doadores desempenham um papel de apoio. Nela se estabelece que os países em desenvolvimento lideram o processo de desenvolvimento, formulando as suas próprias estratégias e definindo objectivos específicos nos seus planos de desenvolvimento, enquanto as estratégias e actividades dos doadores são alinhadas com os quadros de desenvolvimento dos países parceiros, para além de promover a harmonização e coordenação da comunidade doadora e os países parceiros no Sul.

Durante a última metade do século, a assistência técnica (AT), e particularmente o fornecimento de técnicos, tem sido uma dos elementos mais evidentes da cooperação para o desenvolvimento. Para alguns doadores, tem representado uma fatia fundamental dos seus programas. No entanto, este mecanismo tem suscitado muitas críticas, em que o fornecimento a longo-prazo de pessoal expatriado é um dos elementos mais controversos<sup>2</sup>. Apesar da maioria das críticas sobre a AT serem, no geral, válidas, os técnicos que lhe estão associados têm realizado contribuições importantes em muitos países. Várias publicações críticas deste tipo de ajuda têm sido recentemente divulgadas, enquanto a documentação que ilustra os efeitos positivos das intervenções de AT têm uma visibilidade menor<sup>3</sup>.

No futuro, é necessário compreender o que é procura de pessoal de AT, quer pelas organizações internacionais de desenvolvimento quer pelos países parceiros, bem como o que tem obtido resultados positivos e negativos ao longo dos anos, tentando construir a partir desses dados, uma vez que a harmonização e alinhamento se tornaram também pertinentes nesta área. As respostas a estas questões são extremamente relevantes, tanto mais que as recentes avaliações e experiências de implementação de abordagens de programa – em particular o apoio orçamental e sectorial<sup>4</sup> – indicam uma necessidade crescente de desenvolvimento de capacidades como condição para o sucesso dessas modalidades da ajuda. A AT é um dos principais mecanismos utilizados para apoiar o desenvolvimento de capacidades.

<sup>2</sup> Ver, p.ex., Berg, E. 1993. Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa. Nova Iorque: PNUD

<sup>3</sup> ActionAid (2006); DFID (2005a; 2005b); Duncan (2006); FMI (2005); Lopes e Theisohn (2003); OCDE-CAD (2006); OPM (2003); Banco Mundial (2005a)

<sup>4</sup> Ver IDD e Associados, Joint Evaluation of General Budget Support, Maio 2006

### Box 2: Compreender a Assistência Técnica

No relatório, a *assistência técnica (AT)* é entendida<sup>5</sup> como ‘a transferência, adaptação, mobilização e utilização de serviços, capacidades, conhecimentos e tecnologia. Inclui técnicos de curto e longo-prazo, tanto de fontes nacionais como estrangeiras, bem como a formação, equipamento de apoio, consultorias, visitas de estudo, seminários e várias formas de ligação’. Este conceito amplo de AT, que abrange qualquer forma de ajuda não-financeira com o objectivo de apoiar os esforços de desenvolvimento de capacidades, é similar ao termo ‘cooperação técnica’. No entanto, como será referido, este estudo centra-se no *pessoal da assistência técnica*.

De acordo com os Termos de Referência (TdR) do estudo global, o objectivo central é o seguinte:

*“obter uma compreensão mais aprofundada sobre a procura de assistência técnica (AT) no futuro, de forma a interligar com as experiências passadas e poder efectuar recomendações sobre como o pessoal de assistência técnica poderá ser mobilizado, utilizado e gerido da melhor forma, no sentido de reforçar as capacidades nacionais”.*

## 1.2 Metodologia

O estudo foi realizado em diversos contextos nacionais, para permitir uma análise comparativa do desempenho da AT em circunstâncias diversas. Isto justifica a escolha de um país dependente da ajuda e com uma omnipresença da comunidade doadora (Moçambique), um país altamente centralizado com um crescimento económico acentuado (Vietname) e um país frágil que está dependente de alguns doadores (Ilhas Salomão).

O estudo analisa quatro tipos de questões:

- i) Qual é a procura actual e a previsão de procura de AT no futuro?
- ii) Quais são os tipos de AT que obtiveram melhores resultados e porquê?
- iii) Quais são as várias opções de gestão da AT em contextos diferentes?
- iv) Quais são as implicações para as organizações e parceiros de desenvolvimento?

Os TdR foram discutidos e aprovados (ver Anexo 1), incluindo uma selecção dos sectores e casos para este estudo conjuntamente com representantes do Governo de Moçambique (Gdm) e com a Task Force dos Doadores para o Reforço de Capacidades, que foi criada no contexto do trabalho do 18 Parceiros de Apoio Programático (PAP)<sup>6</sup> e dos seus esforços para melhorar a harmonização com base nos compromissos da Agenda de Paris. A Task Force permitiu acordar uma abordagem conjunta sobre como direcionar o trabalho em Moçambique e debater os resultados do estudo<sup>7</sup>. Os estudos dos países fornecem também informação útil para outros parceiros de desenvolvimento nos três países onde foi efectuado trabalho de campo, permitindo estimular o debate sobre políticas.

No seguimento dos debates com a Task Force para o Reforço de Capacidades, o enfoque deste estudo são as inovações na área da AT, tal como identificadas por vários PAP em Moçambique. Uma das principais preocupações destes parceiros é melhorar a eficácia da ajuda, através do cumprimento dos compromissos da Declaração de Paris, e encontrar formas de programar, mobilizar e gerir cada vez mais a AT de acordo com os sistemas e procedimentos nacionais. Existem ainda os denominados “não-PAP”, que fornecem ajuda através de projectos e tentam igualmente melhorar a eficácia da ajuda; estes não são cobertos pelo presente relatório. Os resultados deste estudo devem, portanto, ser encarados como

<sup>5</sup> DAC: <http://www.oecd.org/glossary/>

<sup>6</sup> Os PAP são 18 parceiros de desenvolvimento que fornecem Apoio ao Orçamento Geral (AOG) de Moçambique. Mais informações na Secção 2.1.2.

<sup>7</sup> A task force inclui outros parceiros de desenvolvimento interessados, como p.ex. o PNUD, que não faz parte dos 18 PAP. Não está formalmente sob outro grupo de trabalho dos doadores, mas interliga-se mais directamente com o Grupo dos Delegados de Cooperação, se necessário.

abrangendo as experiências de um número seleccionado de doadores em Moçambique e não a totalidade dos parceiros de desenvolvimento.

Este relatório baseia-se nos resultados de uma missão de três semanas no Maputo, em Chimoio (Província de Manica) e Tete (Província de Tete), a qual teve lugar entre 27 de Novembro e 14 de Dezembro de 2006. A equipa do estudo teve oportunidade de analisar os sectores da educação e agricultura, as áreas das finanças públicas, reforma do sector público e descentralização. Várias experiências específicas sobre o pessoal de AT foram partilhadas pela Cooperação Alemã (GTZ), Danida, Comissão Europeia (CE), por algumas organizações não-governamentais internacionais (ONG) e por vários acordos comuns de AT. Gostaríamos de ter obtido perspectivas aprofundadas também por parte de outros parceiros de desenvolvimento, incluindo as várias agências das Nações Unidas – que fornecem muitos peritos a Moçambique –, mas os constrangimentos de tempo e recursos não o permitiram.

O estudo baseia-se igualmente numa análise da bibliografia recente sobre AT, de um número considerável de papers recentemente publicados sobre Moçambique e a reforma da ajuda, e um largo espectro de avaliações e revisões dos programas de ajuda de vários doadores<sup>8</sup>. Conduzimos entrevistas e focalizámos os debates em cerca de 60 informadores, incluindo membros do governo ao nível central, provincial e distrital, elementos das embaixadas e agências, técnicos de AT nacionais e internacionais, e representantes de ONG nacionais e internacionais (ver Anexo 2). Foi organizada uma sessão no final da missão, sobre os resultados da mesma, com a Task Force dos Doadores para o Reforço de Capacidades.

A análise da bibliografia e dos documentos dos programas de cooperação forneceu informações importantes sobre o contexto do país, sobre a gestão da ajuda e sobre as tendências e práticas de AT em Moçambique (Secção 2). A experiência de AT neste país, ilustrada através de vários casos, é salientada na Secção 3 e analisada/debatida nas secções subsequentes (4 e 5). O relatório encerra com algumas observações gerais na secção dedicada às conclusões.

Embora algumas questões sejam expressas de forma arrojada, é necessária uma palavra de modéstia. Foi possível ter por base algum trabalho anteriormente realizado pelo ECDPM sobre AT, incluindo em Moçambique, e comparar as tendências internacionais com a evolução no país<sup>9</sup>. Apesar deste conhecimento alargado, o relatório é essencialmente uma breve análise efectuada no final de 2006, sobre um contexto que está em rápida mutação. Para além disso, o tempo limitado de execução do estudo permitiu-nos apenas ter uma visão superficial de um tema muito complexo e contestado. O leitor deverá ter em consideração estas observações.

### **1.3 Linhas gerais do Debate: Abordagens da Ajuda**

Os parceiros de desenvolvimento de Moçambique utilizam uma grande variedade de instrumentos de ajuda, desde projectos ao apoio orçamental geral. O tipo de instrumento depende de vários factores: a filosofia da agência doadora sobre a forma de conceder a ajuda, constrangimentos institucionais internos, o nível da intervenção (macro, intermédio, ou micro), ou a vontade e capacidade dos parceiros no país para identificarem a forma mais apropriada de apoiar o desenvolvimento de capacidades.

Em termos gerais, podemos distinguir quatro abordagens para o desenvolvimento de capacidades<sup>10</sup>, que reflectem o discurso actual sobre a ajuda ao desenvolvimento e influenciam o tipo de AT fornecida. As abordagens são apresentadas para ajudar a enquadrar o debate e identificar onde se situam os programas, no *continuum* entre um envolvimento mais

<sup>8</sup> Existem dois papers recentes sobre a AT e o desenvolvimento de capacidades em Moçambique, que são também úteis para consulta, ver Banco Mundial (2005b) e Scanteam (2006).

<sup>9</sup> Baser e Morgan (2002); ECDPM (2005); ECDPM/ ACE Europe (2006); Morgan (2002); Pavignani e Hauck (2002)

<sup>10</sup> Com contribuições de Morgan, Land e Baser (2005), ver também: [www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy](http://www.ecdpm.org/dcc/capacitystudy)

“directo” até intervenções mais “indirectas” por parte dos parceiros de desenvolvimento. Não pretendem exprimir quaisquer mensagens ou julgamentos normativos. Cada uma destas abordagens, incluindo várias combinações, pode ser válida dependendo da situação do país. Podem ser utilizadas pelos países parceiros e pelos doadores como um instrumento para o diálogo político, particularmente em situações onde existam um grande número de actores envolvidos, tais como na reforma das políticas sectoriais. Dado o âmbito do estudo, apresentamos brevemente estas abordagens.

Num dos extremos do espectro estão os doadores que “fazem o trabalho” eles próprios, de forma a obterem resultados no terreno tão rápido quanto possível. Esta abordagem é prevalente em situações de emergência ou reconstrução, onde não existem sistemas e procedimentos locais, ou onde os governos e sistemas locais são fracos, os nacionais qualificados insuficientes e os sistemas fiduciários pouco desenvolvidos ou inexistentes. O pressuposto de base, quando existe, é que a capacidade será desenvolvida através da replicação, modelação, ou por osmose. As actividades são geralmente implementadas através de estruturas paralelas dos projectos.

Uma segunda abordagem é mais participativa, uma vez que os doadores tentam envolver-se com os parceiros do país através de consultas, da participação no planeamento, da formação *on-job* e do debate sobre opções de desenvolvimento pré-definidas. Nesta abordagem “directa”, os doadores fornecem os recursos, mantêm o controlo e planeiam o processo de desenvolvimento de capacidades. Isto é feito com o pressuposto de que os parceiros seguirão essa linha e, finalmente, assumirão o controlo em termos de procedimentos, pensamento e processos organizacionais, assim que a situação esteja suficientemente amadurecida. Esta abordagem não implica não trabalhar com o governo e com os processos nacionais. As actividades são implementadas através de projectos ou programas que estão ligados, mas separados, das instituições locais. As unidades de implementação de projectos (UIP) são usualmente estabelecidas no seio de uma agência ou departamento governamental.

De seguida, podemos identificar a abordagem “*indirecta*”, que corrobora os argumentos da Declaração de Paris. Os parceiros de desenvolvimento devem trabalhar com os processos nacionais e apoiar as ideias e iniciativas endógenas. Os actores estatais e não-estatais são responsáveis pelo processo de mudança, enquanto os parceiros externos actuam para facilitar e acompanhar os participantes do país no seu processo de aprendizagem, adaptação e organização própria<sup>11</sup>. Esta abordagem baseia-se numa compreensão total dos processos, política e cultura do país. O controlo e direcção são exercidos por parte dos doadores com diversos graus de intensidade, mas sempre com o objectivo de se distanciarem e entregarem a responsabilidade aos países parceiros. As abordagens de programa são normalmente utilizadas neste cenário, em que os recursos são canalizados e geridos através das instituições locais, no quadro de acordos-programa.

Finalmente, no outro extremo do espectro, está a abordagem “não-interventiva” (“*hands-off*” approach), pela qual os doadores limitam a sua intervenção ao pagamento dos progressos mensuráveis ou demonstrados por parte das instituições do país, os quais são baseados principalmente em relatórios auditados de forma independente. No limite, os financiamentos não estão ligados à implementação de quaisquer políticas em particular, de quaisquer resultados intermédios, ou “ligados” a compras através de determinados fornecedores ou empresas (ver Barder e Birdsall, 2006). É questionável se este extremo pode ser considerado uma abordagem de desenvolvimento de capacidades, dependendo da perspectiva que se adopta. Apesar dos países parceiros quererem beneficiar desta forma de ajuda, o discurso actual da ajuda não indica que esta seja a forma preferida.

Embora tenhamos apresentado individualmente as quatro abordagens, não as

<sup>11</sup> Para um debate pormenorizado das abordagens “directas” e “indirectas” ao desenvolvimento de capacidades, ver David Ellerman (2006).

compreendemos de forma estática. Verificam-se muitas variações, uma vez que a situação do país pode exigir grande flexibilidade. Como veremos neste relatório, descobrimos algumas formas de ajuda em que abordagens mais indirectas são combinadas de forma eficaz com tipos de ajuda mais directos, no seio da mesma área do desenvolvimento. Isto pode ajudar à capacitação de vários detentores de interesse, se houver uma aposta em menos restrições ao uso dos recursos, ao envolvimento local, à liderança e apropriação locais.

Voltamos agora ao contexto moçambicano, para analisar a situação do país em termos do seu desenvolvimento geral, das interacções com os parceiros externos, das abordagens de desenvolvimento de capacidades que estão a ser implementadas ou testadas, e o que tudo isto significa para a utilização do pessoal de AT.

## 2 O Contexto Moçambicano

Como muitos países de rendimento baixo, Moçambique é um Estado em que uma série de factores históricos, políticos, económicos e culturais convergem para produzir um contexto com grandes desafios, quer para os moçambicanos, quer para os parceiros externos. Um dos factores que torna as circunstâncias particularmente difíceis é a grande dependência da ajuda, oficialmente situada nos 50% da despesa pública, mas provavelmente muito mais alta se tivermos em consideração os fluxos de ajuda não-registados. Para podermos descrever a complexidade do contexto moçambicano, começamos por salientar, ponto por ponto, algumas características da situação do país e, em particular, a situação no sector público. Numa terceira secção descreveremos o panorama da AT no país, na medida do possível (uma vez que não existe uma análise governamental sistemática ou um registo por parte dos actores de desenvolvimento).

### 2.1 O país e os seus parceiros

#### 2.1.1 Enquadramento da situação do país

O desenvolvimento de Moçambique pode ser dividido em três grandes períodos após a independência. O primeiro é caracterizado por uma ligação estreita com o mundo socialista, até meados da década de 1980. Neste período, os países do bloco de leste – em particular a União Soviética, a Alemanha Oriental, Cuba e China – e em certa medida os países nórdicos, a Itália e os movimentos de solidariedade na Europa, apoiaram uma economia planificada. O segundo período estende-se até ao início dos anos 90, que marcaram o fim da Guerra Fria e da guerra civil em Moçambique, a transição para uma democracia multi-partidária acompanhada por ajuda internacional massiva (De Tollenaere 2006), e a proeminência das instituições financeiras internacionais e de alguns doadores bilaterais. Isto significou uma transição dolorosa da economia centralizada para a economia de mercado em Moçambique, resultando num enfraquecimento do Estado, parcialmente causado também pela partida de pessoal qualificado para países mais desenvolvidos. Por outro lado, mais de quatro milhões de refugiados regressaram ao país após a guerra, o que, conjuntamente com o processo de liberalização, permitiu uma reconstrução da economia. Durante o terceiro período (até ao presente), o país tornou-se mais dependente da ajuda internacional, gozando de um estatuto privilegiado entre os doadores e sendo considerado um modelo para testar novas modalidades da ajuda. Houve igualmente uma transformação profunda no sistema político, políticas públicas e administração pública.

O Estado moçambicano é uma República, tendo um parlamento eleito pelo voto popular com mandatos de cinco anos e 250 membros. O presidente é eleito também por cinco anos e é o Chefe de Estado e de Governo, nomeando o Primeiro-Ministro e os Ministros dos 24

ministérios. O sistema governamental permanece altamente centralizado, embora exista um compromisso firme de descentralização gradual. O território, 1.5 vezes maior que a França, está dividido em 11 províncias, cujos governadores são nomeados pelo Presidente. Por sua vez, os administradores distritais são nomeados pelo governador, e os sub-distritais pelos administradores distritais. Apesar de existirem 33 municipalidades eleitas e de os fundos para o desenvolvimento poderem ser utilizados pelas províncias com poucas restrições, o sistema é mais de administração desconcentrada do que de transmissão de poderes políticos.

Em termos de nível de desenvolvimento, Moçambique situou-se, em 2006, em 168º lugar no Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, enquanto ocupou a 150º posição relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, segundo dados de 2004. A maioria dos moçambicanos trabalha na agricultura e vive abaixo do limiar da pobreza. O número de moçambicanos a viver em pobreza absoluta diminuiu de 70% em 1999 para 54% em 2004; no entanto, a larga maioria da população rural vive ainda com menos de US\$1 dólar por dia<sup>12</sup>. O país é um dos maiores receptores de ajuda externa em África e o oitavo país mais dependente da ajuda, segundo o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE. Em 1992, o apoio dos doadores contabilizou quase 90% do Produto Nacional Bruto (PNB). Esta percentagem decresceu consideravelmente ao longo da década de 1990, mas subiu novamente para mais de 80% em 2002 (ver Gráfico 1). Actualmente, mais de metade da despesa pública e cerca de dois terços do investimento público dependem da ajuda externa. Os dez principais doadores de Moçambique são o FMI e o Banco Mundial, a Comissão Europeia, os Estados Unidos, a Dinamarca, o Reino Unido, o Fundo Africano de Desenvolvimento, a Suécia, a Noruega, a Holanda e a Irlanda (ver Anexo 8). Os níveis da ajuda resultaram em taxas de crescimento relativamente altas e em melhorias no serviço público, tendo inegavelmente contribuído para a reconstrução de Moçambique.

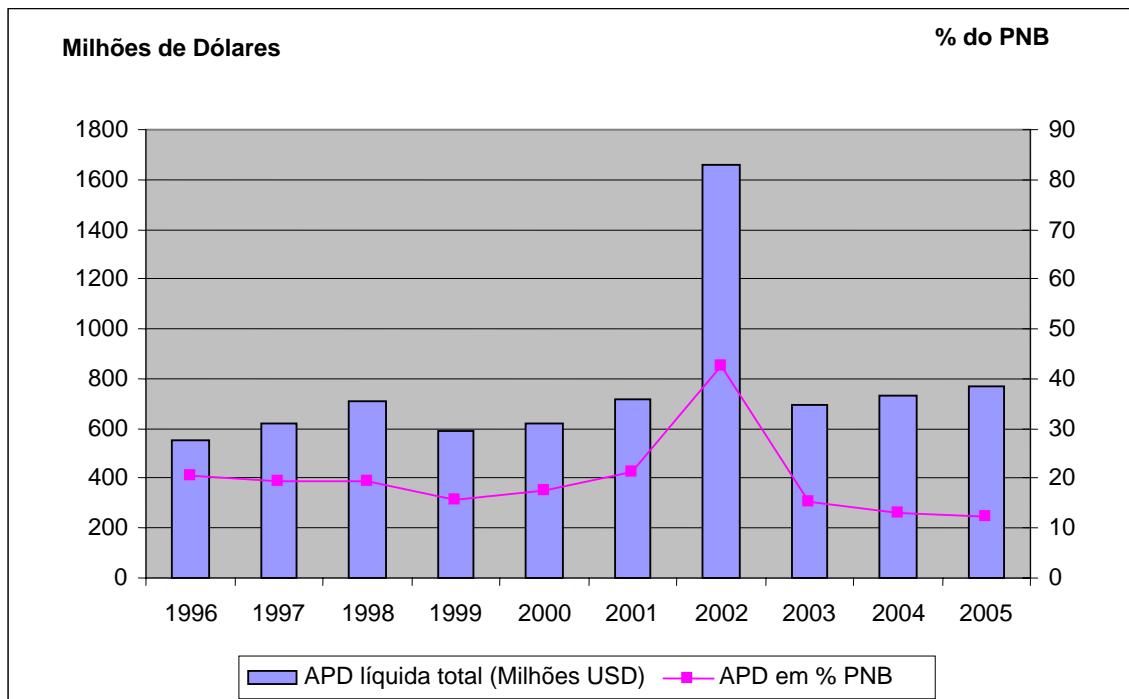
A grande dependência da ajuda pode, contudo, ter efeitos negativos graves. Num artigo recente, De Renzio e Hanlon (2007) sugeriam que essa dependência desincentiva tanto os doadores como os governos para alterarem a regras do seu envolvimento, uma vez que existem interesses estabelecidos por ambas as partes. Para além disso, torna-se politicamente cada vez mais difícil admitir quando as coisas não estão a resultar.

Moçambique regista altos níveis de corrupção (USAID 2005) e possui instituições governamentais fracas. Estas questões parecem receber menos atenção dos doadores do que as reformas das políticas, podendo mesmo ter sido postas de lado num caso conhecido. Na década de 1990, dois bancos quase decretaram falência após terem desaparecido mais de US\$400 milhões de dólares. O jornal Metical sugeriu o envolvimento de um grupo de pessoas ligadas às altas esferas do Estado<sup>13</sup> e dois cidadãos – um jornalista e o responsável do órgão supervisor do Banco Central que investigava o caso – foram assassinados em Novembro de 2000 e Agosto de 2001, respectivamente. Apesar destes acontecimentos, a reunião do Grupo de Consulta realizada apenas dois meses depois (em Outubro de 2001), resultou em compromissos de ajuda para além dos montantes solicitados pelo governo. São factos como este que levam Renzio e Hanlon a sugerir que existe um entendimento implícito entre os parceiros de desenvolvimento e o governo, “através do qual se permitiu a existência de corrupção de larga-escala desde que se mantenha a estabilidade e sejam implementadas as políticas económicas neo-liberais das instituições financeiras internacionais e dos principais doadores” (De Renzio e Hanlon 2007: 4).

É improvável que haja uma diminuição nos níveis de corrupção enquanto a sociedade civil e o parlamento não sejam suficientemente fortes para verificar e equilibrar a situação. Os altos níveis de dependência da ajuda vão no sentido contrário, uma vez que vários autores afirmam que o governo reporta mais aos doadores do que às forças da sociedade moçambicana (Hodges e Tibana 2005: 10).

<sup>12</sup> Fonte: IFAD, 17 Jan. 2007, [www.ruralpovertyportal.org/English/regions/Africa/moz/index.htm](http://www.ruralpovertyportal.org/English/regions/Africa/moz/index.htm)

<sup>13</sup> Fonte: Metical, Vários artigos de 2001, [www.open.ac.uk/technology/Mozambique/pics/d53732.doc](http://www.open.ac.uk/technology/Mozambique/pics/d53732.doc)

**Gráfico 1: Ajuda a Moçambique, 1996-2005**

Fonte: [www.oecd.org/dac/stats/idsonline](http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline)

### 2.1.2 A gestão da ajuda

A dívida externa moçambicana, outrora substancial, foi reduzida através do cancelamento e reescalonamento no quadro das Iniciativas para Países Pobres Altamente Endividados (HIPC) do FMI, estando actualmente num nível gerível. A implementação do esquema HIPC foi acompanhada pela formulação da estratégia de redução da pobreza, denominada PARPA – *Plano de Accção para a Redução da Pobreza Absoluta*. O PARPA pretende reduzir a pobreza absoluta para menos de 50% até 2010. As suas áreas prioritárias são a educação, a saúde, o desenvolvimento rural, as infraestruturas, a boa governação e a gestão macroeconómica e financeira.

Vários doadores em Moçambique transitaram para o alinhamento, harmonização e aumento da utilização do apoio orçamental, convencidos pelo argumento de que o aumento da eficácia da ajuda implica uma mudança decisiva da ajuda a projectos para a ajuda ao orçamento. O apoio orçamental representa actualmente cerca de 26% da ajuda total; destes, 16% são concedidos através de fundos comuns e 48% via projectos, de acordo com as estatísticas dos PAP em 2007. Estima-se que 2/3 da ajuda a Moçambique permaneça fora do sistema e seja canalizada directamente para os ministérios, províncias e distritos através de fundos sectoriais ou segundo a modalidade tradicional de projectos. Estima-se que o Governo possua mais de 1.000 contas bancárias devido aos requisitos exigidos pelos doadores, tendo recebido 143 missões de doadores em 2004 (não contando com as do Banco Mundial - Menocal e Sarah 2006: 8-9). Os observadores salientam, contudo, que o problema das contas bancárias está a resolver-se rapidamente com a introdução do novo sistema de administração financeira do Estado, SISTAFE (ver também a Secção 3).

Isto é causado não só pelas próprias limitações dos doadores em termos de harmonização e alinhamento, mas também por preocupações sobre a má utilização dos fundos devido às fracas capacidades, particularmente na área da gestão das finanças públicas, e pela

“probabilidade de as decisões orçamentais serem formadas principalmente com base nos interesses da élite e na ausência de uma participação efectiva nos processos políticos por parte da população pobre” (Hodges and Tibana 2005: 13-14). Consequentemente, alguns doadores e funcionários do Governo tendem a pensar que a ajuda a projectos é mais apropriada, uma vez que impõe menos exigências administrativas sobre o governo, chega às populações-alvo e mantém os doadores em contacto com as realidades no terreno.

Moçambique tem sido um estudo-piloto para a harmonização e alinhamento desde 1998-99, altura em que cinco doadores começaram a coordenar a ajuda orçamental geral e sectorial, numa tentativa de reduzir o fardo sobre o Governo e reforçar os seus sistemas de planeamento e gestão financeira. Este grupo cresceu entretanto para 18 contribuintes para o Orçamento Geral do Estado e vários “observadores” como o Japão, os Estados Unidos, o FMI, o PNUD e o BAD. As razões para aderir a este grupo são variadas. A Declaração de Paris compromete os doadores a uma maior harmonização e alinhamento. Foi também sugerido que vários doadores fornecem alguns fundos para o OGE por forma a aumentar a capacidade de influência e “comprar um lugar na mesa”, continuando paralelamente com práticas fragmentadas de fornecimento de ajuda.

Os contribuintes para o OGE em Moçambique, denominados de Parceiros de Apoio Programático (PAP), assinaram um Memorando de Entendimento (MdE) que está ligado a um Quadro de Avaliação do Desempenho (QAD). O QAD foi acordado entre o Governo e os doadores em 2004 e constitui um quadro de avaliação conjunta que inclui uma série de indicadores sobre o desempenho do Governo moçambicano e dos doadores. Baseia-se em princípios orientadores, como a boa governação, a democracia e a gestão responsável dos recursos<sup>14</sup>. O GdM tomou a liderança na negociação dos termos do MdE. Inicialmente, existiam cerca de 130 condicionalidades propostas pelos parceiros de desenvolvimento, mas o Governo insistiu na sua redução para 30 (Menocal e Sarah, 2006: 8-9). O MdE descreve os termos em que os doadores se prestam a disponibilizar ajuda ao OGE, incluindo uma lista de “excepções” para regulação dos contribuintes individuais e a realização de revisões regulares do desempenho. Uma avaliação independente do desempenho dos PAP, realizada em 2004, concluiu que, no geral, a situação estava a registar melhorias; havia um aumento da ajuda a entrar via orçamento e cada vez mais PAP estavam alinhados com os processos do Governo. No entanto, os progressos para harmonizar os acordos bilaterais com os termos do MdE têm sido lentos e a redução do fardo administrativo sobre o Governo também tem sido limitado (Killick et al. 2005).

Em termos de transparência e prestação de contas – *accountability* – o relatório de avaliação recomendava que os PAP deveriam adoptar uma estratégia mais pró-activa na construção de uma *accountability* mútua entre vários actores. O relatório afirma, porém, que o Parlamento decidiu não participar em fóruns específicos nos quais o Governo, a sociedade civil e os doadores avaliem o desempenho. Uma das razões mencionadas tem a ver com a posição do Parlamento de que o Governo deve prestar contas a esse órgão, tal como definido na Constituição. A participação de organizações da sociedade civil (OSC) na monitorização tem sido fraca desde o início, mas em 2005 estas organizações participaram pela primeira vez na revisão conjunta do MdE. Várias opiniões de funcionários do Governo recolhidas durante a avaliação reflectiam as relações assimétricas do MdE a favor dos doadores e o facto de as negociações não estarem a ter lugar num plano equitativo. No entanto, também se reconheceu a utilidade desta abordagem pelo facto de apontar os elementos em que o Governo pode melhorar (idem: 35-36).

Entretanto tiveram lugar mais duas avaliações independentes dos PAP, como parte de uma abordagem mútua da *accountability* (Ernst Young 2005, Castel-Branco 2006). Estas

<sup>14</sup> Para além dos princípios orientadores, os indicadores estão relacionados com áreas de interesse, como a “previsibilidade”, o “alinhamento e harmonização”, o “fardo administrativo”, a “transparência” e o “reforço de capacidades”.

avaliações foram realizadas por consultores contratados pelos parceiros respectivos, mas não reflectem necessariamente as opiniões dos PAP. Os compromissos também não estão ligados às conclusões dos relatórios. Os relatórios avaliam o desempenho dos PAP de acordo com o seu QAD, salientando que constituem uma análise resumida e breve, dado a natureza do exercício e a dinâmica dos processos da ajuda, fluxos e afectações orçamentais. O relatório mais recente salienta que, embora tenha havido um progresso enorme nos últimos 3 ou 4 anos, a harmonização entre os doadores é ainda muito frágil. O facto de novos PAP poderem trazer mais excepções ao MdE deve merecer uma atenção particular. Existem, por exemplo, PAP que eliminam algumas excepções que outros PAP ainda mantêm, enquanto outros PAP estão a considerar introduzir novas excepções (Castelo-Branco 2006: 9). O relatório sugere que haja maior reflexão sobre a utilidade destas avaliações e que os PAP retirem lições de outras experiências de *accountability* mútua em África e outros locais, de forma a melhorarem este processo no futuro.

O estudo sobre ajuda orçamental realizado no quadro do CAD<sup>15</sup> foi, no geral, muito positivo sobre Moçambique e sobre a colaboração entre o Governo e os seus parceiros nesta área, embora seja também claro sobre o facto de o aumento do AOG não ser o mecanismo principal de aumento do volume total da ajuda nos últimos anos, uma vez que representou uma substituição de outros fluxos de ajuda (com excepção de alguns doadores individuais). O estudo aponta ainda que o AOG (i) aumentou substancialmente os recursos que estão dentro do OGE (“on-budget”); (ii) ajudou a desenvolver um fórum sólido de diálogo com o Governo sobre os objectivos das políticas e a forma de implementar os objectivos prioritários; e (iii) reforçou o processo de planeamento e coordenação entre os Ministérios. No nível de base, o AOG teve apenas efeitos positivos limitados no fornecimento de serviços, nos rendimentos e *empowerment* das pessoas pobres. Outro factor de preocupação é que a AT e o reforço de capacidades continuam a ser os elementos menos harmonizados e alinhados deste mecanismo (Batley et al. 2006: S11-S12).<sup>16</sup>

A abrangência e complexidade organizacional desta nova abordagem de gestão da ajuda parece, indubitavelmente, ir para além daquilo que o sistema consegue absorver. Os custos de transacção são excessivos tanto para os doadores como para o Governo, como notam De Renzio e Hanlon:

*O Memorando da Ajuda foi elaborado durante um período de quase dois meses e, o que foi apresentado em Abril de 2006, envolveu 24 grupos de trabalho e centenas de pessoas. Durante esse período, estas pessoas – muitas das quais altos funcionários do Estado – não fizeram quase mais nada. Na conferência de 13 de Abril de 2006, o Ministro para a Planificação e Desenvolvimento queixou-se do número de noites sem dormir que o seu staff teve de passar nas semanas anteriores a essa reunião, enquanto a Embaixadora da Suíça (cuja Embaixada liderava a parte doadora) admitiu estar chocada com a quantidade de trabalho envolvida (2007: 18).*

A avaliação do AOG em Moçambique também salienta este ponto. As capacidades dos funcionários do Governo estão sobrelotadas, se tivermos em conta a necessidade de assistir a um ciclo regular de revisões anuais e de meio-termo baseadas em mais de 20 grupos de trabalho, combinadas com avaliações, missões de elaboração e outras obrigações que o trabalho bilateral com a comunidade doadora envolve, para além trabalho diário ao nível do Governo. A representação governamental é muitas vezes de dez ou vinte para um (Batley et al. 2006: 26). Embora estas críticas devam ser encaradas com seriedade, é importante

<sup>15</sup> O Estudo analisa a utilização e eficácia do Apoio Orçamental Geral (AOG) com base na experiência de sete países, ao longo de dez anos: Burkina Faso, Malauí, Moçambique, Nicarágua, Ruanda, Uganda e Vietname. Foi realizado em nome de mais de trinta doadores e países parceiros, tendo sido iniciado e apoiado pela Rede de Avaliação do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE ([www.idd.bham.ac.uk/general-budget-support](http://www.idd.bham.ac.uk/general-budget-support)).

<sup>16</sup> Os representantes dos doadores em Maputo expressaram a opinião de que é demasiado cedo para julgar os potenciais efeitos positivos ou negativos do AOG no fornecimento de serviços, nos rendimentos e *empowerment* da população pobre, uma vez que o AOG – concedido com o objectivo de redução da pobreza – é ainda uma modalidade de ajuda recente em Moçambique.

salientar que a alternativa seria o sistema anterior, em que o Governo era levado em diferentes direcções por diversas exigências e solicitações dos parceiros de desenvolvimento, o que resultava num desperdício dos recursos administrativos e de tomada de decisão do Governo ao longo do ano. Segundo a perspectiva de várias pessoas com experiência de terreno, esta nova forma de trabalhar é uma saída possível para um ciclo vicioso e deve ajudar, ao longo do tempo, a reduzir o fardo sobre vários parceiros.

## 2.2 Administração pública e Função pública

### 2.2.1 Reforma do sector público

O GdM elaborou a Estratégia Global de Reforma do Sector Público 2001-2011, que estabelece um manifesto de reforma abrangente, incluindo a racionalização e descentralização dos processos e estruturas do Estado para o fornecimento de serviços, a definição e monitorização das políticas públicas, a profissionalização dos funcionários do sector público, a melhoria da gestão e contabilidade financeira, e a boa governação e luta anti-corrupção.

A implementação desta estratégia tem sido problemática, uma vez que é ela própria ambígua sobre se o seu programa de implementação deve ser encarado e gerido como um programa único que cobre todas as áreas de reforma do sector público (RSP), ou como um conjunto coordenado de sub-programas. A definição vaga do programa de RSP e a falta de entendimento sobre os resultados precisos a atingir levaram a que várias instituições governamentais trabalhassem na reforma simultaneamente, sem uma definição da divisão de trabalho de cada actor e sem coordenação ou comunicação adequadas (GoM 2005: 13).<sup>17</sup>

Um elemento-chave da Estratégia Global é a implementação de uma reforma da gestão das finanças públicas (GFP). O novo governo, que tomou posse em Dezembro de 2004, dividiu o antigo Ministério das Finanças e Planeamento (MFP) no Ministério das Finanças (MF) e no Ministério da Planificação e Desenvolvimento (MPD). Os parceiros externos expressaram desagrado com esta decisão, uma vez que esta nova estrutura separou o planeamento da preparação orçamental, sendo que estes processos já estavam pouco integrados (Hodges e Tibana 2004: 4).

A RSP recebeu a aprovação do Parlamento com a Lei sobre Finanças Públicas, que orienta o sistema de administração financeira do Estado (SISTAFE)<sup>18</sup>. O MF é actualmente responsável pelo orçamento geral, pelo SISTAFE e pelo Quadro de Avaliação de Meio-Termo (*Mid-Term Evaluation Framework* – MTEF). A Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP)<sup>19</sup> é responsável pela RSP, pela gestão dos recursos humanos e seu desenvolvimento. O MPD está encarregue do Plano Económico e Social (PES) anual e do PARPA – a estratégia de redução da pobreza que é provável vir a ser integrada no plano quinquenal do Governo após o fim do PARPA II, em 2010. As estratégias de reforma sectorial são executadas pelos respectivos Ministérios.

<sup>17</sup> Ver mais sobre RSP na secção 3.2.1, que apresenta a UTRESP, a unidade técnica de apoio a esta reforma.

<sup>18</sup> Ver mais sobre o SISTAFE e o e-SISTAFE na secção 3.2.2

<sup>19</sup> A ANFP (Autoridade Nacional da Função Pública) foi criada em Julho de 2006 pelo Presidente, após as críticas que efectuou sobre a evolução da Reforma do Sector Público.

Nenhum destes elementos aborda de forma estratégica ou consistente a questão dos recursos humanos, nem fornecem orientações claras sobre qual destes “instrumentos” pode operacionalizar da melhor forma o desenvolvimento desta capacidade essencial do Governo (Scanteam 2006: 15). Esta capacidade tem sido abordada de forma mais sistemática no âmbito da GFP, embora Killick (2005) e Batley (2006) refiram que o enfoque nesta área deve ser mais alargado e melhorado, ligado à estratégia e política de desenvolvimento, bem como à qualidade do fornecimento de serviços.

## **2.2.2 Função pública, recursos humanos, formação e remuneração**

Após a partida dos portugueses em 1975, o país tornou-se dependente de estrangeiros qualificados, provenientes dos países do bloco socialista, ou de cooperantes enviados pela Itália ou pelos países escandinavos. Em paralelo, milhares de moçambicanos foram enviados para formação em Cuba, na Rússia, na RDA e outros países do bloco soviético.

Com o programa de ajustamento estrutural da década de 1990, os cortes nas despesas públicas foram elevados, resultando na redução dos salários da função pública em mais de 50%. O rendimento dos enfermeiros e professores do sector público desceu abaixo do nível necessário para manter os padrões de vida (De Renzio e Hanlon, 2007: 7).

A mudança rápida para a liberalização e a restruturação económica do início dos anos 90 resultou numa proliferação de doadores bilaterais e ONG internacionais, os quais geriram separadamente projectos e actividades de AT, na sua maioria sem passar pelo Governo central. O declínio dos salários públicos e as altas remunerações dos doadores atraíram funcionários públicos ou ex-funcionários para trabalharem em projectos geridos pelos doadores, prejudicando o reforço de capacidades do Governo (World Bank, 2005b: 6).

Actualmente, a função pública ainda sobre de um défice considerável em termos de pessoal qualificado e de gestão dos recursos humanos. Estima-se que menos de 3% dos funcionários do ministérios tenham graus universitários (USAID, 2004: 19) e, segundo um relatório recente do então Ministério do Planeamento e Finanças – um dos ministérios-chave –, apenas 8% dos seus 2.738 funcionários eram licenciados.

A formação da função pública está a ser efectuada através da formação de institutos regionais de formação da administração pública e autárquica (IFAPA) e do Instituto Superior da Administração Pública (ISAP). A AT é fornecida por vários doadores em cada IFAPA, embora a participação seja restrita, principalmente devido a atrasos na finalização das infraestruturas (Scanteam, 2006: 7). É necessária uma análise das necessidades de formação, a qual ainda não transitou para as principais prioridades da agenda de trabalho do Governo, não obstante as tentativas realizadas pela UTRESP, uma unidade técnica da reforma do sector público, ligada à Autoridade (ver pontos seguintes).

Embora existam várias iniciativas para equacionar o défice de recursos humanos no sector público, em particular nas áreas da GFP e da descentralização, não há ainda uma “estratégia de desenvolvimento de capacidades” abrangente, que interligue as necessidades da função pública com os sistemas de educação e os fornecedores privados e da sociedade civil. O estudo sobre AOG, por exemplo, refere que o desenvolvimento de capacidade no MFP continuou a ser fragmentado e ligado a projectos (Batley et al., 2006: 26). O sector público sofre de uma discrepância entre a formação e o trabalho prático, porque os programas de formação de recursos humanos não fazem parte de uma abordagem integrada de desenvolvimento das qualificações e da carreira (Scanteam, 2006: 5).

A reforma dos salários continua a não ser factível. Foram realizados, desde 2000, vários estudos de alto nível, sem resultados concretos no plano dos debates e decisões governamentais sobre como abordar este constrangimento à profissionalização e à

estruturação dos recursos humanos.<sup>20</sup> Algumas das dificuldades desta reforma são a falta de qualidade dos dados disponíveis sobre o número e termos de empregabilidade dos funcionários públicos; a insuficiência de dados sobre o largo número de pessoal contratado e frequentemente financiado fora do orçamento através de projectos ou de abordagens sectoriais (SWAP); a falta de manutenção dos dados; e a inconsistência entre a base de dados dos funcionários públicos do Ministério da Administração do Estado, as folhas de pagamento do Ministério das Finanças e os registos de pessoal do Tribunal Administrativo.

Como resultado desta insuficiência de dados e da fraca capacidade de gestão de recursos humanos, o sistema de pagamentos tem estado naturalmente sujeito a grande corrupção.<sup>21</sup> No entanto, existem boas perspectivas de que sejam possíveis melhoramentos substanciais, quando o SISTAFE for utilizado para integrar a base de dados da função pública e o sistema de pagamentos. Ao nível prático, o sistema não será capaz de captar o largo número de pessoal contratado no Governo.

### 3 A AT em Moçambique

Nesta secção fazemos uma descrição alargada da AT em Moçambique, apresentando dados sobre a utilização da AT e uma discussão sobre o que a AT e a cooperação técnica (CT) significam para os diferentes actores. É também apresentada alguma informação sobre o fornecimento de AT às ONG. São depois introduzidos uma série de casos que ilustram a diversidade das experiências de AT, nos quais baseamos a análise nas secções subsequentes. A selecção dos casos reflecte uma combinação de experiências dos sectores da educação, da agricultura e da reforma do sector público, incluindo a descentralização e a gestão das finanças públicas. Incluímos igualmente informação sobre uma nova iniciativa na área da formação técnica e vocacional.

#### 3.1 Alguns factos e tendências

De acordo com as estatísticas do CAD-OCDE (apresentadas na tabela seguinte), Moçambique recebeu cerca de 1,9 mil milhões de dólares para cooperação técnica entre 2001 e 2005, o que equivale a aproximadamente 25,5% (sem os dados de 2002)<sup>22</sup> do total da ajuda concedida (ver Caixa 1). Estes dados devem ser encarados com algum cuidado, uma vez que não existe qualquer abordagem uniforme para medir as despesas de CT, conduzindo a variações significativas entre os membros da OCDE na forma como calculam esses valores. Enquanto alguns doadores – como a Alemanha – especificam a contribuição para a CT, outros colocam o pessoal como uma parte integrante das abordagens de projecto/prorama, incluindo o apoio orçamental, sem separar a CT ou a AT. Isto torna invisíveis os custos de pessoal com consultorias de curto e longo-prazo. Para além disso, nem sempre são registados os financiamentos canalizados via ONG ou através de fornecedores únicos de AT.

<sup>20</sup> Argumenta-se muitas vezes que a remuneração não é o único factor de motivação para manter o pessoal qualificado. Isto é verdade para certas categorias que veêm, p.ex, benefícios de evolução profissional onde surgem oportunidades, mas olhando para os recursos humanos de um sector de uma forma abrangente, a existência de uma remuneração e de um pacote de benefícios decentes é essencial para ligar, a longo-prazo, as pessoas qualificadas ao Estado.

<sup>21</sup> Lawson, A., de Renzio, P. e M. Umarji. 2006. *Assessment of Public Finance Management in Mozambique 2004-5: Final Report*. Documento não publicado, Londres: Overseas Development Institute (citado em: De Renzio and Hanlon, 2007: 14).

<sup>22</sup> O ano de 2002 deve ser registado como um ano financeiro excepcional. Alguns analistas mencionam que as cheias em Março de 2000 criaram a necessidade de investimentos maciços na reconstrução, que foram registados em 2002. Outros afirmam que o alívio da dívida teve igualmente influência nos dados.

**Tabela 1: Dados estatísticos do CAD-OCDE sobre a cooperação técnica, Moçambique**

	2001	2002	2003	2004	2005
Total da APD líquida (\$ milhões)	720	1660	697	731	771
Total da Cooperação Técnica	151.05	181.82	203.1	197.33	195.93
CT: em % da APD	21	11	29	27	25
Média (%) no período 2001-04		<b>19.5</b>			
Média (%) no período 2001 & 2003-05		<b>25.5</b>			

De acordo com o CAD-OCDE, a CT aborda as qualificações e aptidões produtivas disponíveis num país e engloba as actividades elaboradas para aumentar as capacidades de um país em desenvolvimento nestas áreas. As estatísticas do CAD registam especificamente a CT “free-standing”, cujo objectivo é o desenvolvimento de capacidades. A CT “ligada ao investimento”, o fornecimento de pessoal qualificado para apoio a um projecto físico, está englobada na ajuda a projectos. As estatísticas do CAD resultam dos dados sobre as acções de ajuda enviados pelos doadores, incluindo os 22 países membros do CAD-OCDE, a CE e outras organizações internacionais.

Até há pouco tempo, o fornecimento de dados pelos doadores ao Departamento de Cooperação Internacional do GdM tem sido desigual e fragmentado (Killick et al. 2005: 7). Com a criação da Base de Dados da Ajuda ODAMOZ ([www.odamoz.org.mz](http://www.odamoz.org.mz)), recentemente transferida para o MPD, os registos tornaram-se cada vez mais standartizados e melhoraram consideravelmente. Não existe informação específica disponível sobre AT e CT, mas reconhece-se que é trazida para o país uma grande quantidade de conhecimento e capacidades. Alguma informação rudimentar sobre casos seleccionados pode elucidar-nos sobre a dependência em relação aos peritos externos. O estudo sobre AOG, p.ex, resume várias políticas que beneficiam de apoio dos doadores para o “reforço de capacidades” no Ministério das Finanças entre 1995 e 2005 (ver Anexo 3). Não está disponível informação sobre o número de técnicos de AT nomeado para as várias áreas, nem sobre os investimentos financeiros. Os autores afirmam também que os dados estão provavelmente incompletos, dado o grande número de intervenções não-coordenadas que foram implementadas no sector ao longo dos anos.

A AT para o desenvolvimento de capacidades é considerada altamente relevante no seio da comunidade doadora em Moçambique, embora esteja ainda numa fase embrionária a coordenação para o desenvolvimento de uma abordagem coerente sobre o fornecimento de AT.<sup>23</sup> A atitude geral vai no sentido de considerar que a AT é uma responsabilidade conjunta do doador individual e do Governo, que não tem de ser partilhada com outros. No entanto, a Matriz QAD do PAP inclui o reforço de capacidades como uma área de interesse e contém indicadores que medem o avanço na implementação de uma estratégia de AT para aumentar os fundos.<sup>24</sup> A nova tabela de planeamento do MTEF também solicita que as instituições especifiquem as solicitações de AT e os serviços de consultoria a partir de 2007. Estes instrumentos são úteis, na medida em que constituem um potencial ponto de entrada para trazer maior transparência ao debate sobre AT e para um diálogo mais sistemático entre os doadores e o GdM sobre as necessidades e práticas de AT.

A informação do Anexo 3 especifica quais as políticas em que o então MPF beneficiava de um

<sup>23</sup> Ver o quadro que distingue cinco níveis principais de fundos de AT, no Anexo 7.

<sup>24</sup> A última matriz QAD, que mede o período 2006 e seguinte, foi actualizada com indicadores dirigidos à “redução das unidades de implementação de projectos (UIP) paralelas” (de acordo como indicador 6 da Declaração de Paris) e a um “aumento da CT fornecida através de programas coordenados” (em consonância com o indicador 4 de Paris).

apoio conjunto para a capacitação. Os países nórdicos e a Suiça são os mais activos, tendo iniciado acordos de fundos de AT em meados da década de 1990 (Pavignani and Hauck, 2002: 13). Outros doadores juntaram-se gradualmente a este grupo. Verifica-se igualmente uma coordenação sobre as necessidades de AT no âmbito de alguns SWAP, como na Educação e na Agricultura. Para além disso, verifica-se a emergência de algumas abordagens promissoras em áreas de intervenção específicas no sector público, que debateremos mais adiante.

Killick et al. (2005: 18) recomendam que estes acordos de AT sejam alargados, porque “*a assistência técnica enquanto modalidade da ajuda não está ainda em consonância com os padrões da Declaração de Paris. Deve considerar-se o estabelecimento de acordos conjuntos de financiamento, com base numa visão de longo-prazo do GdM, como seja a criação de um “Fundo Comum para a Assistência Técnica”*”. No entanto, os representantes dos doadores em Maputo pensam que é ainda prematuro transitar para o estabelecimento deste fundo na ausência de uma solicitação forte por parte do GdM, dada a situação geral da gestão dos recursos humanos no sector público. Na vizinha Tanzânia este debate está a ganhar importância e irá fornecer informações para o diálogo dos PAP com o GdM. As experiências daquele país serão cuidadosamente monitorizadas e tomadas em linha de conta no contexto moçambicano.

A última “tendência da AT” em Moçambique é o recrutamento de AT pelos doadores para apoio aos grupos de trabalho, de forma a aumentar o seu conhecimento técnico em áreas específicas, ou para os assistir na coordenação das actividades dos doadores – simplesmente porque a quantidade de trabalho se tornou demasiado pesada para os especialistas bilaterais das embaixadas ou das agências doadoras. Por exemplo, o sub-grupo de doadores sobre descentralização e municipalização recrutou uma dessas pessoas, para manter os grupos de trabalho informados sobre a evolução recente e para organizar reuniões periódicas de uma maneira informada.

### **3.2 Compreender a AT/CT**

Não existe um entendimento comum da “assistência técnica” no seio do GdM. Não há qualquer estratégia, política ou linhas orientadoras sobre como trabalhar com AT, embora os funcionários do MPD reconheçam que estas seriam úteis. Da parte moçambicana, a maior parte da interacção com o pessoal de AT é baseada em percepções sobre o que pode ser útil no imediato para dada organização, mais do que num planeamento formal ou na identificação de necessidades. De acordo com uma das entrevistas, a AT é vista como parte do crescimento orgânico de uma instituição, sendo determinada por requisitos ad-hoc que se centram em realizar depressa o trabalho que tem de ser feito. Estas experiências e práticas variadas resultam em disparidades, como é o caso de um funcionário querer mais AT enquanto outro pode rejeitar essa ideia com veemência. Alguns encaram o valor dos técnicos de AT principalmente no contexto de formação, enquanto outros reconhecem que estes podem ser um trunfo para modelar sistemas, introduzir novas perspectivas e até alterar atitudes.

As reacções são normalmente pouco entusiastas quando o pessoal de AT é proposto como meio de melhorar o planeamento dos recursos humanos e para apoio à reforma organizacional. Houve exemplos em que tais actividades conduziram à descoberta de deficiências institucionais e más-práticas, tais como pagamentos duplos ou “empregados-fantasma”, as quais só podem ser ultrapassadas através de um empenho firme dos líderes.

Na maior parte dos programas de ajuda, o termo *assistência técnica* refere-se à colocação de peritos que vêm de fora do país, e a *cooperação técnica* é entendida como o fornecimento de peritos enquanto parte de um pacote mais alargado de ajuda à capacitação. Existe ainda o

termo *consultor*, que os doadores usam no mesmo contexto que a AT (ver, p.ex. a utilização desta designação na matriz de planificação do MTEF). A designação de “perito externo” necessita, assim, de alguma clarificação, que consta da Tabela 2. Em primeiro lugar, devemos distinguir entre o técnico internacional contratado por agências internacionais de desenvolvimento ou por empresas de consultoria, e fornecido directamente como parte de um projecto/programa, e o técnico internacional contratado pelas instituições nacionais (na maioria com fundos dos doadores). Em segundo lugar, temos o técnico nacional – por vezes denominado de “local” – que é contratado no mercado de trabalho nacional, mas também por vezes contratado localmente por uma agência internacional, sendo disponibilizado directamente às instituições locais ou às unidades de implementação de projectos/programas.<sup>25</sup> Existe ainda o pessoal de apoio/administrativo, que não deve ser considerado AT e que é contratado ou fornecido directamente pelas agências ou pelas empresas de consultoria, ou ainda contratado pelas instituições locais.

**Tabela 2: Principais tipos de recursos humanos nas instituições locais**

	<i>Contratados por uma agência internacional ou por uma empresa de consultoria</i>	<i>Contratados pela instituição local</i>
“Peritos técnicos” Internacionais / Regionais*	<u>objectivo principal:</u> uma mistura de actividades de desenvolvimento de capacidades, combinada com o preenchimento de espaços	<u>objectivo principal:</u> fornecimento de expertise de alto nível na ausência dos funcionários governamentais, aconselhamento e preenchimento de espaços
“Peritos técnicos” Nacionais*	<u>objectivo principal:</u> uma mistura de actividades de desenvolvimento de capacidades, combinada com o preenchimento de espaços	<u>objectivo principal:</u> fornecimento de expertise de alto nível na ausência dos funcionários governamentais, aconselhamento e preenchimento de espaços
Pessoal de apoio / Administrativo **	<u>objectivo principal:</u> função de prestação de serviços, relacionada com um projecto ou programa financiado pelos doadores.	<u>objectivo principal:</u> fornecimento de uma força de trabalho para as operações de rotina na ausência de funcionários governamentais

\* Esta expertise de alto nível geralmente apoia a criação de novos sistemas, fornece análise relevante para as políticas, avalia processos, concede aconselhamento estratégico, etc. Isto fornece a chamada “capacidade institucional”. Uma característica importante é, contudo, a ausência de um funcionário do governo para o qual o emprego possa ser transferido depois de o perito ter acabado o seu trabalho. Infelizmente, esta situação acontece tanto na AT fornecida directamente ou através de concurso.

\*\* Pode ser um moçambicano ou uma pessoa com outra nacionalidade contratada no mercado de trabalho local.

O conceito de técnico “nacional” ou “local”<sup>26</sup> requer igualmente alguma definição. Na cooperação para o desenvolvimento, o entendimento tradicional de “pessoal de AT” diz respeito ao técnico que contribui, no local, para o desenvolvimento de capacidades dos funcionários de uma instituição e do próprio sistema, através do fornecimento de formação, assessoria, aconselhamento, partilha de conhecimentos e de expertise. Contudo, a realidade da “AT nacional” em Moçambique – tal como nos foi apresentada pelos casos que analisámos – é que a maioria destas pessoas são contratadas para preencher espaços importantes ou novas posições para as quais o sistema governamental não consegue mobilizar empregados adequados, devido às condições pouco atractivas do serviço.

<sup>25</sup> Em alguns casos, demonstram um nível significativo de integração com as instituições locais às quais estão ligados. Debateremos estes casos mais adiante com algum detalhe. Ver, p.ex, o apoio dinamarquês ao sector da educação na província de Tete (Secção 4.3).

<sup>26</sup> Quando usamos o termo “AT nacional”, referimo-nos principalmente aos moçambicanos, mas também expatriados residentes em Moçambique e abrangidos pelos acordos fiscais e regras contratuais dos nacionais, sem excepções ou estatuto especial.

Isto aplica-se igualmente à “AT internacional” recrutada pelas instituições locais (por vezes designada também por “peritos”), que é contratada para realizar o trabalho para o qual (ainda) não foi encontrada uma pessoa adequada dentro do sistema. Este trabalho poderá ser de grande relevância, uma vez que a instituição pode ter grande necessidade de *expertise* naquela função específica; mas na ausência de uma gestão efectiva de recursos humanos ou de um plano de desenvolvimento do pessoal – como acontece em muitas instituições moçambicanas –, a contribuição do perito será essencialmente de preenchimento dos espaços a alto-nível ou ao nível estratégico.

Verifica-se a existência de vários acordos sobre a utilização de AT contratada pelas instituições nacionais. Há contratos efectuados para *peritos técnicos* específicos que trabalhem em posições definidas, mas desempenhando também funções importantes de assessoria, e há ainda o pessoal de apoio administrativo recrutado pelas instituições (parcialmente numa base contratual limitada), para preencher os espaços nas funções de rotina.

Os debates em curso no seio da comunidade doadora em Moçambique reflectem a ambiguidade do conceito de AT. Por exemplo, alguns doadores que participam no grupo de trabalho sobre Educação, construíram relações fortes com funcionários-chave do Ministério da Educação e envolvem-se em debates sobre políticas em que eles fornecem assessoria para questões técnicas (e até estratégicas). Alguns doadores levam a cabo estes debates através de pessoal especializado da embaixada, que não está registado como AT; outros desempenham essa função através de especialistas contratados pela via de uma agência de desenvolvimento ou de um fornecedor de AT. A situação é semelhante noutras grupos de trabalho, em que o pessoal que trabalha nas embaixadas ou agências (e participa na formulação de políticas) tem uma relação de diálogo e de aconselhamento com os colegas das instituições nacionais. O debate sobre AT deverá ser mais honesto quanto a este facto.

### **3.3 A AT e o sector das ONG**

Não existe qualquer compilação sistemática do fornecimento e utilização da AT pelas ONG nacionais e internacionais. A informação é apenas indicativa. Tal como no sector público, o pessoal de AT têm uma vasta contribuição no sector das ONG. Uma grande variedade de agências internacionais de AT e ONG fornecem técnicos expatriados, ou financiamento para o recrutamento local dos peritos. A AT expatriada é proveniente tanto de países vizinhos com de países do Norte e engloba quer peritos com grande experiência e qualificação técnica, quer voluntários novos e inexperientes. Alguns fornecedores de AT confirmaram que não é fácil encontrar as “pessoas certas” para Moçambique. A combinação da experiência em África com o conhecimento da língua portuguesa está raramente disponível para as agências de voluntários ou ONG de solidariedade, que não podem comportar salários profissionais. Esta AT pode facilmente levar um ano a começar, um segundo ano para decorrer numa velocidade “morna” e um terceiro ano para começar a mostrar resultados. É frequente os técnicos expatriados que são jovens e inexperientes não cumprirem a totalidade do contrato de dois ou três anos.

As ONG locais com experiência no fornecimento directo de pessoal de AT são cada vez mais críticas e começaram a testar várias organizações que operam no “mercado da ajuda”. Num dos casos que nos foi dado a conhecer, o facto de o desempenho não ser satisfatório implicou que a ONG findasse os contactos com a organização parceira e não apenas com os técnicos individuais. Um dos maiores problemas é que, muitas vezes, a disponibilização directa do técnico é feita com base nas decisões tomadas nas sedes destas organizações, para onde vão os currículos que são aceites ou recusados. Isto contrasta com a política de muitas organizações que exigem a apresentação de vários currículos aos gestores da ONG, para

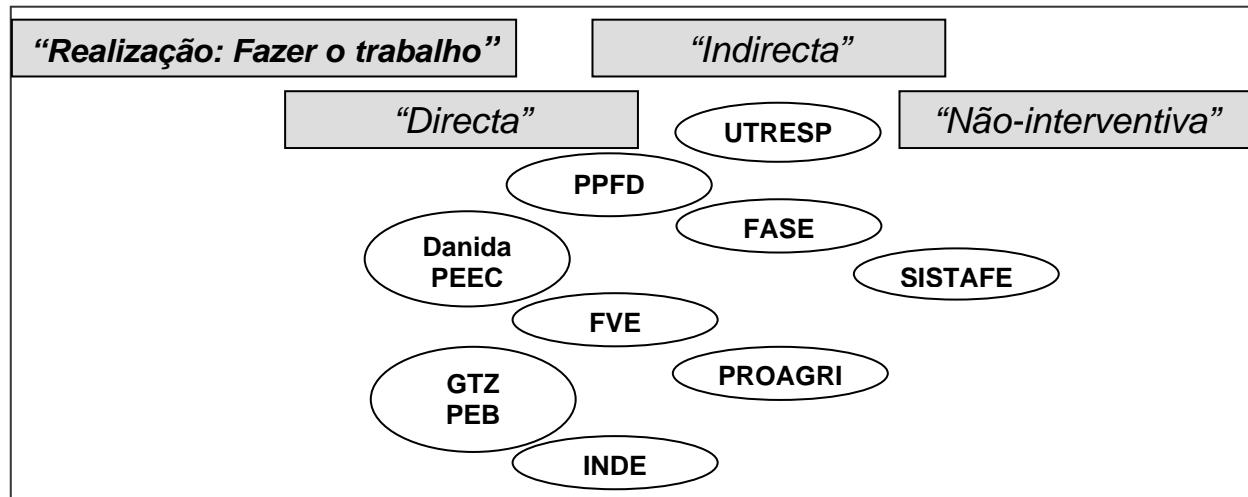
estes poderem efectuar a escolha.

O desejo de *escolha* conduz as ONG locais a pensarem que estariam melhor com a disponibilização de fundos para concursos de AT. A decisão de recrutar um perito mais dispendioso do Norte, por comparação aos técnicos locais e regionais, deve ser cuidadosamente pensada. A pessoa será naturalmente aceite se trouxer uma mais-valia que não pode ser encontrada localmente. No entanto, o que torna os fornecedores de AT atractivos para as ONG é que estes têm maior conhecimento sobre como gerir o recrutamento e os aspectos contratuais do fornecimento de recursos humanos. Alguns fornecedores não estão limitados à contratação de técnicos da Europa, da América do Norte e do Japão, tendo normalmente uma consciência maior sobre a variedade de fontes da AT internacional. O facto de os fornecedores de AT serem geralmente menos burocráticos foi outra das vantagens mencionadas. Se as ONG abrirem concursos para *expertise* com fundos disponibilizados pelas agências de desenvolvimento, o fardo administrativo e de gestão é usualmente muito maior, em comparação com a AT fornecida directamente “em espécie”.

## 4 Análise da procura, intervenção e gestão da AT

A análise seguinte baseia-se em vários casos, bem como no contexto nacional mais amplo em que estas experiências de AT se inserem. Alguns casos contêm abordagens inovadoras ou pouco usuais. Outros são interessantes na medida em que enfatizam abordagens de projecto que possuem uma longa história, mas que estão actualmente a ser implementadas num contexto de harmonização e alinhamento graduais, de forma a interligarem-se melhor com a reformas mais abrangentes.

Gostaríamos de analisar estas experiências de AT nas perspectiva do leque de abordagens para o desenvolvimento de capacidades, apresentado na Secção 1.3. Este distinguia quatro tipos básicos de abordagem, desde as “não interventivas” e as “indirectas”, até às “indirectas” e “de realização”. Seria um erro encararmos as várias experiências como “fixas” num dos tipos. Algumas demonstram a existência de sobreposições, outras consistem numa mistura de abordagens “directa” e “indirecta”, ou estão no processo de transição gradual de uma para outra. No debate sobre esta tipologia, devemos igualmente ter em consideração que alguns dos processos conducentes à disponibilização de pessoal de AT foram cocebidos localmente, enquanto outros foram “importados” e, subsequentemente, “negociados” entre os parceiros da ajuda e o GdM. Apresentamos ainda perspectivas sobre algumas experiências de AT ao nível provincial que estão ligadas a reformas macro-económicas mais alargadas. Para que seja possível ter uma ideia do panorama geral antes de entrar em detalhe na análise, elaborámos um mapeamento (não-científico) dos casos analisados, ao longo do *continuum* entre as abordagens, apresentado na figura seguinte:

**Figura 1: Mapeamento de Casos/Abordagens**

Abreviações: UTRESP: Unidade Técnica da Reforma do Sector Público; PPFD: Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas; FASE: Fundo de Apoio ao Sector da Educação; SISTAFE: Sistema de Administração Financeira do Estado; PEEC: Plano Estratégico da Educação; FVE: Formação Vocacional e Educacional; PROAGRI: Programa Nacional de Desenvolvimento Agrícola; PEB: Projecto de Educação Básica; INDE: Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação.

#### **4.1 No caminho de uma abordagem “não-interventiva”**

Intitulámos esta secção “no caminho de”, na medida em que não descobrimos uma abordagem “não-interventiva” completa. Até que ponto tal abordagem é desejável e aplicável é algo discutível e que deve ser tema de diálogo político entre os parceiros de desenvolvimento. A prestação de contas mútua é claramente um princípio fundamental da Declaração de Paris, que não se encaixaria no limite de uma abordagem não intervencional. Vários comentários neste estudo sublinharam que é necessário que continue a existir alguma forma de prestação de contas face aos parceiros externos. Há, contudo, diferentes perspectivas face à questão de esta *accountability* se dever centrar ao nível mais alto e macro, ou permanecer antes ao nível de intervenções específicas, tais como o fornecimento de pessoal de AT.

Nesta secção discutimos o exemplo do SISTAFE, o apoio financeiro ao sistema estatal de administração financeira do Estado, uma vez que os parceiros de desenvolvimento se mantêm a uma distância considerável neste esforço. Esta fluidez é interpretada de diferentes formas pelos parceiros, com alguns a manter um nível próximo de compromisso, enquanto outros estão mais confortáveis com uma monitorização à distância. Poder-se-ia argumentar que este caso não devia ser classificado como “não-interventivo” por não ser parte integral dos planos e orçamentos governamentais. Os fundos são destinados a um programa dentro da área da reforma das finanças públicas. Apesar disso, decidimos incluir o exemplo neste estudo, já que reflecte uma tendência junto de muitos doadores para assumir uma distância crescente e financiar com base nos progressos alcançados, avaliados por auditorias independentes.

##### **4.1.1 Debate de casos**

###### **SISTAFE: Apoio ao sistema de administração financeira**

O SISTAFE entrou em vigor após representantes e funcionários seniores do governo, no então MPF, terem identificado a necessidade de um sistema sólido de gestão financeira para a administração pública, baseado em tecnologia moderna. Seguiu-se uma *abordagem de desenvolvimento interna*, conduzida por perspectivas locais que reflectiram prioridades

nacionais e que planearam o desenvolvimento de pessoal local para a respectiva implementação. Face à ausência de capacidades nacionais suficientes, esta abordagem requereu um conjunto de outras mudanças dentro do sistema nacional de educação, tais como: aumentar os números para aceitação em instituições de formação, alterar os currículos dentro das instituições de ensino superior e avançar com as reformas dos serviços públicos. Outra característica desta iniciativa foi o apoio dado pela comunidade de doadores a esta abordagem, reunindo fundos comuns em contas geridas pelo governo e acompanhando os desenvolvimentos à distância, alguns de forma mais “indirecta”, outros através de uma abordagem “não intervintiva”.

Os fundos comuns reunidos permitiram a contratação de pessoal de AT internacional e nacional, o pagamento da programação de um sistema electrónico que reflectisse as prioridades moçambicanas, bem como a compra dos sistemas, software e materiais associados.<sup>27</sup> Os custos adicionais incluíram a formação de um grupo de peritos nacionais por uma empresa internacional. Esta continua a ser uma abordagem dispendiosa, tendo por isso sido alvo de críticas consideráveis por parte de peritos externos.<sup>28</sup> Apesar disso, vale a pena ter em atenção a abordagem assumida pelo GdM e seus parceiros, visto esta ter criado um ambiente favorável à mudança na paisagem institucional moçambicana, com o potencial para estimular reformas mais amplas do Estado e para aumentar a apropriação (*ownership*). De acordo com alguns representantes de doadores, este é um momento que importa reconhecer e que vale a pena apoiar.

### Caixa 3: UTRAFE/SISTAFE – Reforma das Finanças Públicas

Dentro do Ministério do Plano e das Finanças (MPF), a UTRAFE<sup>29</sup> é a unidade que fornece apoio técnico e financeiro ao sistema de administração financeira do Estado (SISTAFE). A UTRAFE lidera uma das várias áreas de reforma que contribui para os objectivos estabelecidos na anteriormente mencionada *Estratégia Global*. O SISTAFE engloba a orçamentação, contabilidade, gestão de bens, operações de tesouraria e controlo interno do sector público. O enfoque central da reforma é o desenvolvimento e implementação de um sistema integrado de gestão financeira e de informação. Espera-se que até 2008 este e-SISTAFE ligue todos os ministérios, os níveis sub-nacionais e as empresas públicas.

Um grupo de moçambicanos dentro do MPF estava descontente com os resultados do apoio externo a toda a gestão financeira do GdM e iniciou a conceptualização do SISTAFE, que foi estabelecido formalmente em 2002.<sup>30</sup> Este grupo acreditava que o sistema devia edificar-se com capacidades nacionais, de forma a ser sustentável. Esta estratégia de desenvolvimento interna recebeu desde então um forte apoio dos doadores através de um fundo comum de financiamento, que inclui o financiamento de AT para implementação e monitorização dos progressos. O acordo de fundos comuns<sup>31</sup> é gerido pela UTRAFE, enquanto o Banco Mundial contribui através de uma subvenção. O apoio amplo dos doadores tornou-o num dos maiores acordos de fundos comuns para AT em Moçambique.

Tendo começado com cerca de oito nacionais, a UTRAFE tem hoje mais de 100 funcionários locais de AT (consultores) e cerca de 17 técnicos expatriados, na sua maioria brasileiros. O SISTAFE é geralmente encarado como um acordo de AT com efeitos positivos sobre o funcionamento geral e a capacidade do sistema estatal (SISTAFE 2005). Há um reconhecimento generalizado de que o FMI contribuiu substancialmente para o progresso das reformas do SISTAFE. A sua visão geral e

<sup>27</sup> Existe uma experiência semelhante no sector da agricultura, em que os fundos PROAGRI foram usados para recrutar uma empresa de consultoria internacional para estabelecer o sistema de administração financeira. Apesar de inicialmente a Comissão Europeia ter ajudado a encontrar e recrutar a empresa, o trabalho dos consultores foi depois disso contratado e dirigido pelo Ministério. Os doadores assumiram consequentemente uma “abordagem não-interventiva” e todas as fontes confirmaram que a abordagem de *procurement* funcionou bem.

<sup>28</sup> De acordo com alguns observadores críticos, é provável que o sistema fracasse, com base em experiências de países vizinhos que estão a implementar sistemas semelhantes. Estes observadores consideram ainda que o sistema podia ser muito mais barato e menos controlado ao nível central.

<sup>29</sup> UTRAFE = Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado.

<sup>30</sup> O SISTAFE foi estabelecido pela Lei 9/2002 de 13 de Fevereiro, publicada no GG Nº 7, 2º Suplemento.

<sup>31</sup> Este é financiado pela Suíça, Holanda e pelo Fundo Conjunto do FMI, recebendo contribuições da Dinamarca, CE, Noruega, Suécia, Reino Unido e Bélgica.

conhecimento comparativo das principais funções governamentais em gestão das finanças públicas, deu-lhe a legitimidade e apoio para reformas de questões estruturais e técnicas. Tanto os PAP como o Ministério das Finanças gostariam agora de ver uma continuação da assistência do FMI com um maior enfoque na gestão, comunicações e desenvolvimento organizacional, de forma a abordar mais amplamente o desenvolvimento de capacidades nesta área. Porém, o FMI indicou que planeia suspender a sua AT para a reforma – um passo que todos os parceiros em Moçambique sentem que não será benéfico para a continuação da implementação da reforma.

#### 4.1.2 Análise: procura, intervenção e gestão

##### Procura

A experiência do SISTAFE demonstra que pode ser criado uma oportunidade de reforma importante, desde que a procura seja gerada localmente e que a apropriação esteja em mãos nacionais. Os entrevistados do SISTAFE aos níveis central e provincial afirmam que a situação está a mudar rapidamente – a uma velocidade que é nova para muitas instituições governamentais. Este momento local cria novas exigências de assistência técnica, seja através de peritos internacionais ou através de mecanismos de acompanhamento, tais como peritos a trabalhar em funções de apoio.

Demonstra, igualmente, a importância do empenho nacional e da vontade em correr riscos. A escolha por uma abordagem gerada localmente para o SISTAFE implicou abordar um conjunto de fragilidades no interior do ensino superior em Moçambique e ultrapassar obstáculos substanciais dentro das instituições governamentais centrais.<sup>32</sup> Deste modo, criou uma exigência endógena de mudança que vai para além do sector financeiro. Os parceiros externos tinham tentado criar esta procura nos últimos dez anos precedentes ao SISTAFE mas nunca conseguiram uma pressão e oportunidade para a mudança comparáveis ao que esta nova abordagem alcançou.

##### Intervenção

Vale a pena mencionar que este caso diz respeito à administração financeira, uma actividade à qual os doadores conferem uma elevada importância e apoio. De mencionar também a especificidade do sector (uma especificidade técnica de um único assunto), que permite que a mudança institucional ocorra com maior sucesso quando comparada à mudança noutras sectores.<sup>33</sup> É necessário questionar se se poderão criar oportunidades para a mudança e condições semelhantes em sectores ou áreas de trabalho menos específicos.

O caso também demonstra a importância da legitimidade para criar as condições para a mudança institucional. Parceiros nacionais e de desenvolvimento reconhecem que o conhecimento técnico e a experiência dos consultores do FMI, combinados com uma instituição interna poderosa para apoiar o seu trabalho (com um parceiro), foram essenciais para reunir os diferentes parceiros em torno da reforma.<sup>34</sup> A sua capacidade técnica, combinada com o conhecimento sobre o contexto da ajuda, foi tão convincente e de tal valor acrescido, que o MF decidiu prolongar os contratos sem que os parceiros externos tenham exercido qualquer pressão.

<sup>32</sup> Os entrevistados indicaram que o maior entrave à mudança era a resistência de colegas dentro do MFD. Estes foram os primeiros a perceber quais eram as implicações desta reforma em termos de quem seriam os ganhadores e perdedores, apoiando-a ou obstruindo-a de acordo com essa percepção. Contudo, essa resistência foi finalmente ultrapassada, através de apoio governamental ao mais alto nível e da formulação de uma lei.

<sup>33</sup> Este é um conhecimento antigo da literatura sobre desenvolvimento institucional, mas, ainda assim, relevante para tomar em consideração quando se debate a mudança institucional e as razões actuais para o êxito – ver em particular Israel (1987).

<sup>34</sup> Um argumento semelhante, embora numa escala mais pequena, é apresentado pelos assessores financeiros no MEC, que discutimos na próxima secção.

A responsabilidade assumida pelos funcionários governamentais no caso do SISTAFE resultou também numa reflexão profunda sobre a sustentabilidade e a criação de uma capacidade governamental para manter o sistema. Face à ausência de pessoas qualificadas para recrutar no mercado de trabalho, tiveram que ser formados jovens nacionais, para adquirirem bons conhecimentos sobre a programação e manutenção do e-SISTAFE, bem como para uma contabilidade adequada. Foi necessário desenhar e implementar programas internos e alterar currículos na universidade. Todas essas pessoas estão sob um contrato da UTRAFE e recebem um salário de consultor local que varia entre US \$1,000 e \$3.000 dólares por mês.

Ainda assim, a sustentabilidade não está garantida.<sup>35</sup> O caso demonstra que o conceito de AT com base em *procurement* não soluciona o problema principal de uma reforma institucional com êxito: o desenvolvimento adequado dos recursos humanos, no âmbito de uma reforma moderna da função pública. Embora todos os casos demonstrem claramente a sua contribuição para a construção da capacidade organizacional e institucional do governo, a criação de capacidades individuais sustentáveis é difícil de criar sem que exista uma reforma mais ampla dos recursos humanos e do sistema salarial ao nível governamental. No caso do SISTAFE, é óbvio que os especialistas desapareceriam caso as suas condições de trabalho fossem harmonizadas com as escalas actuais de pagamento da função pública. A manutenção do estatuto de agência especial da UTRAFE, ricamente financiada por fontes nacionais e externas, é assim indispensável caso o governo queira implementar e dirigir o seu novo sistema de gestão financeira com sucesso.

## Gestão

Em termos de gestão da AT, o sistema é de fácil compreensão, pois está nas mãos de instituições do governo, com salários pagos por um fundo comum. Os parceiros externos podem envolver-se para ajudar a encontrar um consultor adequado, mas os concursos, a contratação e supervisão diária cabe à instituição nacional, perante quem o pessoal de AT também é responsável. Para os doadores, o acordo é barato, já que não há custos adicionais na gestão da AT. Os altos custos de investimento para o diálogo político inicial podem ser nivelados, assim que o sistema governamental tenha tomado a apropriação do processo e esteja convencido da importância de mobilizar posteriormente os recursos humanos.

Os doadores, alguns mais que outros, mantiveram-se a alguma distância e facilitaram o trabalho dos gestores da reforma. Nos casos de hesitação, ou de falta de entendimento, pode ser necessário um diálogo considerável para recolocar o comboio nos carris, mas os doadores afastam-se depois. No caso da formação de jovens profissionais para o SISTAFE, a falta de contactos e conhecimento sobre especialistas estrangeiros conduziu à assinatura de um contrato com uma empresa internacional (facilitado pelo FMI).

## 4.2 A Abordagem “*Indirecta*”

Um amplo conjunto de experiências analisadas para este estudo inserem-se na categoria “*indirecta*”, de acordo com a qual os actores locais permanecem no controlo do processo de mudança, mas são acompanhados por parceiros externos que também facilitam a aprendizagem, a adaptação e auto-organização através do fornecimento de AT. À semelhança da abordagem “*não-interventiva*” acima mencionada, existem diferentes perspectivas e práticas entre os doadores sobre até que ponto estes processos de mudança devem, ou não, ser acompanhados de perto. Debatemos aqui as experiências de AT no contexto da reforma do sector público (UTRESP), do fundo de apoio ao sector da educação (FASE), do desenvolvimento agrícola (PROAGRI) e dos novos desenvolvimentos em curso na área da

<sup>35</sup> A Revisão Conjunta 2005 do GdM e dos PAP também levantou preocupações sobre a sustentabilidade da capacitação e gestão no grupo de trabalho do SISTAFE (GoM/ PAP 2005).

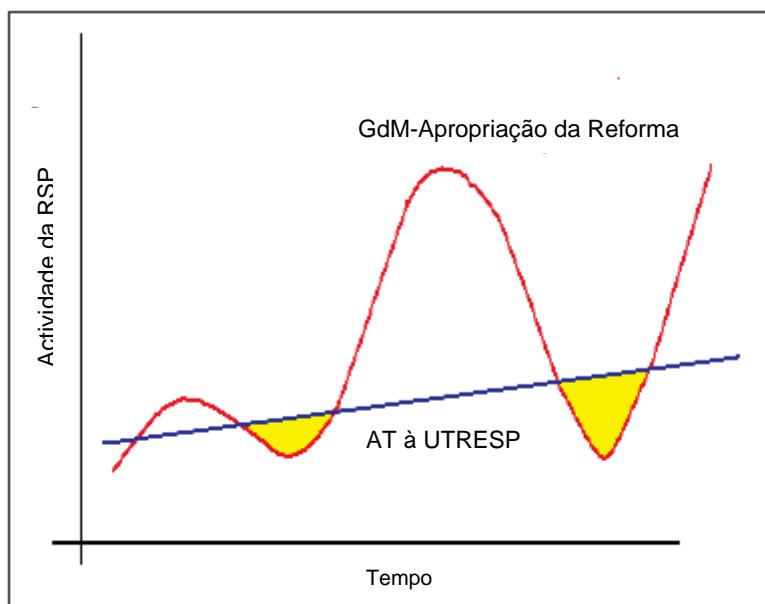
descentralização (PPFD). Apresentamos, além disso, a nossa perspectiva sobre as experiências emergentes de “assistência indireta de AT” nas províncias, em particular a fornecida pela Danida no sector agrícola.

#### 4.2.1 Debate de casos

##### UTRESP: Reforma do sector público

A UTRESP é útil para ilustrar processos complexos de mudança institucional que foram fortemente motivados pelos parceiros externos, mas que estão gradualmente a encontrar o seu caminho numa agenda de reforma conduzida localmente, apoiada por contributos fornecidos pela AT internacional. Inicialmente, não havia uma liderança nacional forte para a reforma<sup>36</sup> e a AT era fornecida através de financiamento paralelo para se conseguir aproveitar a situação da melhor forma – podemos dizer que é uma abordagem bastante tradicional. Contudo, analisando a experiência em termos retrospectivos, esta AT acabou por funcionar como uma espécie de estabilizador para manter a reforma em curso e para a conduzir sobre águas inseguras (ver Gráfico 2, abaixo). Esta provisão de AT teve como resultado uma procura genuína a partir da UTRESP. Este processo foi apoiado por dois factores principais: (i) um bom desempenho profissional, fornecendo contributos estratégicos e operacionais muito importantes, que contribuíram para uma ampla legitimidade da AT e (ii) uma relação de trabalho com o parceiro local construída com base na confiança, no entendimento partilhado sobre o caminho a seguir e no respeito mútuo. Isto foi possível porque a AT estava disponível a tempo inteiro e durante um longo período, dentro da instituição.

**Gráfico 2: O Desenvolvimento da reforma do sector público**



Um outro elemento importante tem sido o comportamento dos doadores. O fundo comum, estabelecido em 2003 por vários doadores e pelo governo, acabou por motivar outros parceiros a participarem, incluindo recentemente a Danida. O anterior fornecimento bilateral de recursos à RSP para pessoal de AT - que era paralelo, segundo a percepção de alguns - é

<sup>36</sup> Para explicar a ausência de um forte impulso local foi-nos dito que a actual RSP (2001-2011) se baseia num esboço de estratégia produzido por um grupo de consultores internacionais e nacionais, na expectativa de que seria submetida a discussão junto dos actores nacionais. Ao invés, o documento foi aceite pelos líderes nacionais “sem alterarem uma vírgula” e iniciado oficialmente.

hoje canalizado através do fundo comum de onde a AT, contratada através de concurso internacional, será paga a partir de 2007. Ao reconstituir o caminho deste processo de mudança, pode argumentar-se que processos de mudança tão complexos necessitam de muito tempo para amadurecer e evoluir, embora o caminho seja irregular e nem sempre claramente sinalizado. No caso da UTRESP, a existência de pessoal estrangeiro com experiência em AT, em combinação com uma interacção produtiva com profissionais do país, tornaram-se os instrumentos para ultrapassar a resistência à reforma e para criar uma aceitação generalizada da sua importância entre os vários actores. Actualmente, foi criada a Autoridade Nacional da Função Pública (ANFP) para liderar a RSP. Há um plano para integrar gradualmente as funções da UTRESP na ANFP de modo a continuar a reforma totalmente a partir do GdM. O fundo comum, financiado pelo GdM e pelos parceiros de desenvolvimento, pode ajudar a apoiar esta transição, mas o elemento essencial para tornar este exercício totalmente nacional continuará a ser a existência de um forte incentivo nacional que parta do interior do sistema.

Outro aspecto a reter deste caso é a importância da flexibilidade e do espaço. A embaixada dinamarquesa não insistiu numa interpretação restrita do documento de projecto e permitiu sucessivas adaptações, com base em solicitações apresentadas pelos parceiros moçambicanos durante a implementação. Esta solicitação, combinada com uma definição vaga do programa, levou a que o exercício se expanesse em várias direcções, como foi sublinhado pela avaliação do programa da RSP (2001-05) (GOM 2005: 12-13). Esta crítica foi justificada para alertar a UTRESP e os seus parceiros a não esquecerem o seu enfoque principal. Por outro lado, permitiu à UTRESP e aos seus parceiros explorar e experimentar novas abordagens, demonstrar a outras estruturas governamentais a importância de “fazer as coisas de forma diferente” e de aprender com os erros cometidos. A combinação de um acompanhamento à distância e de deixar fluir o processo por parte dos doadores pareceu ter criado condições para a mudança e uma apropriação emergente entre os parceiros nacionais, que uma “abordagem directa” provavelmente não teria conseguido alcançar (conforme foi referido pelos entrevistados).

Este caso também contraria o argumento de que as empresas privadas e os seus peritos não estão necessariamente melhor colocados para se envolverem em processos de mudança institucional, já que a sua preocupação principal é a satisfação de um contrato pelo qual são pagos.<sup>37</sup> A lição essencial do apoio de AT à UTRESP é a de que houve um doador que se distanciou deliberadamente, apesar de financiar bilateralmente o projecto (“distância demasiada”, como alguns podem argumentar), o que permitiu que acontecessem mudanças (“demasiadas”, como alguns podem argumentar) e que está agora a adaptar a sua abordagem de financiamento directo para uma abordagem harmonizada e alinhada (“demasiado tarde”, como alguns podem também argumentar). A questão que permanece é se uma abordagem de tipo mais “não-interventiva”, como seguida por exemplo no caso do SISTAFE, teria ajudado neste caso. Não há uma resposta clara, mas quando não existe um compromisso nacional para a mudança que seja comparável, é preciso reconhecer que um dos factores decisivos para a mudança é a inserção de pessoal de AT no processo de reforma e a criação gradual de um ambiente facilitador de uma mudança mais ampla – em particular também através de um enfoque na “alteração de mentalidades e atitudes”.

<sup>37</sup> Este ponto é realçado na medida em que está em curso uma discussão na Dinamarca sobre os ‘prós’ e ‘contras’ de assessores contratados pela Danida versus funcionários de empresas de consultoria. Os moçambicanos entrevistados reconhecem, em grande medida, que não há nenhuma diferença para eles se a AT tem origem na Danida ou numa empresa dinamarquesa. Nós contribuímos para esta discussão no nosso Anexo 6.

#### Caixa 4: UTRESP – Reforma do sector público

A UTRESP<sup>38</sup> é a unidade técnica que reporta à CIRESP, a Comissão Inter-Ministerial para a Reforma do Sector Público, responsável por apoiar e coordenar a implementação da RSP, sendo presidida pelo Primeiro-Ministro. A UTRESP foi estabelecida em 2000<sup>39</sup> e a principal referência para o seu trabalho tem sido a *Estratégia Global para a Reforma do Sector Público 2001-11*. Contudo, há questões relativas à apropriação das reformas pelo GdM. O processo começou com o financiamento de vários estudos pelo Banco Mundial, sobre como implementar a reforma. A intenção era fazer emergir, através de consulta e diálogo entre o GdM, os doadores e actores não estatais, uma estratégia de reforma e implementação na qual o GdM teria a palavra final sobre o caminho a seguir. No entanto, isto não se verificou. Em vez disso, na ausência de uma liderança ampla do GdM, os tecnocratas dentro da UTRESP começaram gradualmente a construir as suas áreas de trabalho e a mobilizar financiamento de vários doadores, dos quais a Dinamarca se tornou o mais importante a partir de 2002, para financiar a componente de AT da UTRESP.<sup>40</sup> Em 2003, foi estabelecido um mecanismo de financiamento comum para financiar a UTRESP que canalizou recursos para o programa de reforma, em paralelo ao financiamento dinamarquês de AT. Actualmente, está em funcionamento um único fundo para o qual contribui um grande número de doadores e do qual se espera que seja financiada uma componente de assistência AT “comum” a partir de 2007.<sup>41</sup>

O caminho da UTRESP não tem sido fácil, devido a um número considerável de ambiguidades sobre o modo como a *Estratégia Global* deve ser entendida e implementada desde o início (ver também Secção 2.2.1). Apesar deste início problemático, a UTRESP conseguiu apoiar e trabalhar com sucesso várias áreas de reforma, tais como a análise funcional e restruturação de estruturas estatais, a reforma provincial, melhoramentos rápidos nos procedimentos,<sup>42</sup> mudanças na formação em gestão dos funcionários governamentais, a reforma salarial e a política anti-corrupção. A abordagem da UTRESP consistiu num processo gradual de abertura de portas para uma RSP mais ampla, moldando o espaço de manobra (na ausência de outros actores que tomassem a iniciativa) e construindo redes e alianças. O resultado actual é um reconhecimento amplo dentro do GdM e da comunidade doadora relativamente à importância de ampliar os resultados da RSP, utilizando mecanismos e abordagens que se baseiem nas contribuições da UTRESP. A revisão estratégica da RSP, realizada em 2005, concluiu que, no geral, a UTRESP se tinha tornado um agente efectivo de mudança e que o trabalho da AT internacional dentro desta unidade foi claramente uma mais-valia na Fase 1 da RSP (GdM 2005: 39). Está actualmente a ser implementada a Fase II, 2006-2011 (GdM 2006).

#### FASE: Fundo sectorial para a reforma do sector da educação<sup>43</sup>

O FASE é o fundo sectorial para o sector da educação que apoia a estratégia do GdM para a educação (ver Caixa 5). Actualmente, contribuem 6 doadores para este fundo,<sup>44</sup> que em 2006 teve um orçamento de €54 milhões de euros.<sup>45</sup> O financiamento do FASE está dentro do OGE

<sup>38</sup> UTRESP = Unidade Técnica da Reforma do Sector Público

<sup>39</sup> A UTRESP foi criada pelo Decreto 6/2000 de 4 de Abril de 2000, com publicação na Gazeta do Governo (BR) N.º 13, 5º Suplemento.

<sup>40</sup> A AT é fornecida pela COWI, uma Empresa de Consultoria dinamarquesa. A empresa funcionou num contrato financiado pelo fundo comum da UTRESP, para acompanhar a mudança de financiamento da RSP para um mecanismo de financiamento comum. Com o novo mecanismo em funcionamento, pode em breve ser lançada concurso de AT para assistir a UTRESP a continuar a apoiar a implementação da RSP. Este acordo de AT seria então recrutado e gerido pelo GdM, sendo que os doadores acompanharão o processo através do Grupo de Trabalho dos Doadores para a RSP.

<sup>41</sup> A partir de 2007, espera-se que as seguintes agências/governos contribuam financeiramente para o Fundo Comum da UTRESP: DFID; Ajuda Irlandesa; Danida e SIDA. É esperado que a Noruega assine o novo MdE para apoiar a RSP, mas não disponibilize apoio financeiro através do Fundo. O Banco Mundial é claramente o maior financiador da Segunda Fase da RSP (aproximadamente \$28 milhões de dólares) mas não é membro do Fundo Comum.

<sup>42</sup> Estas são acções para tornar mais céleres os serviços e procedimentos estatais, sem esperar por grandes reformas estruturantes e sistémicas (tais como registo de empresas, importação de veículos, procedimentos de vistos, etc)

<sup>43</sup> Ver o Anexo 5, para um debate mais extenso da AT fornecida no sector da educação em Moçambique.

<sup>44</sup> Os doadores do FASE são: Alemanha, Holanda, Reino Unido, Canadá, Finlândia e Irlanda. Espanha e Portugal exprimiram a sua vontade de participar a partir de 2007.

<sup>45</sup> Para além do FASE, os fundos para o sector da educação provêm do Governo de Moçambique e de outros parceiros externos. Em 2006, o financiamento governamental para a Estratégia do Sector da Educação foi de cerca

desde 2007, e tem sido usado, entre outras coisas, para recrutar e pagar pessoal internacional de AT com *expertise* em gestão financeira. Outras verbas do FASE foram utilizadas para a contratação de uma empresa brasileira, com vista a criar uma base de dados de recursos humanos.

Quando os assessores financeiros acima mencionados foram recrutados em 2004, houve um diálogo intenso sobre a importância de tais posições de AT, entre os doadores e o Ministério da Educação e Cultura (MEC), que recrutou e geriu o pessoal com fundos do FASE.<sup>46</sup> Porém, desde então o MEC começou a valorizar a AT fornecida e alargou os contratos dos assessores, enquanto os doadores observam o progresso alcançado com maior distanciamento. O exemplo do FASE demonstra, assim, que pode ser necessário um diálogo extenso para 'criar' e formular uma procura genuína de AT, a qual estava em grande medida ausente no início do processo.

Os parceiros consultados para este estudo confirmaram que a contratação directa de assessores pelo MEC foi muito positiva em termos das relações de trabalho, na medida em que estes trabalham integralmente para o MEC e reportam directamente a funcionários séniores do governo. Consequentemente, os doadores encaram esta abordagem como "o caminho a seguir" também para outras posições de AT, na medida em que assegura a implementação da estratégia de apoio ao sector com o total compromisso dos parceiros nacionais. Do mesmo modo, os funcionários do MEC exprimem uma forte preferência pela AT 'integrada' e defendem um aumento das contribuições para o FASE, para permitir ao MEC efectuar mais recrutamentos deste tipo. Afirmam também que não faz diferença se os contratos da AT são efectuados pelas agências de desenvolvimento externas, desde que os procedimentos estipulados no FASE sejam seguidos, que as decisões sobre o recrutamento sejam tomadas em conjunto e baseadas na procura formulada pelo Ministério.

O exemplo das posições de AT nas finanças também sublinha que esta abordagem de *procurement* do pessoal de AT pode funcionar bem, se o diálogo entre os respectivos doadores e parceiros governamentais for baseado num total entendimento dos processos do país e da cultura nacional. O envolvimento pró-activo inicial dos doadores, seguido do seu distanciamento, funcionou bem neste caso, e é entendido como um processo eficaz (apesar de longo e enfadonho). Assim, enquanto alguns observadores realçam os altos custos de transação desta abordagem, outros salientam os custos (para o GdM) de uma assistência fragmentada.

A Caixa 5 evidencia alguns aspectos principais do sector de educação em Moçambique, do FASE e da AT recrutada, enquanto o Anexo 5 fornece alguns pontos adicionais sobre a AT no sector de educação moçambicano.

#### **Caixa 5: FASE – Reforma do sector da Educação**

O sector da educação em Moçambique tornou-se um enorme terreno experimental para a Agenda de Paris. A reforma do sector da educação é conduzida pelo Plano Estratégico para o Sector da Educação (PESE II ou PEEC),<sup>47</sup> que estabelece as prioridades do MEC para o sector, no período 2006/7-2011. A estratégia é financiada através de uma combinação de apoio directo ao orçamento, financiamento sectorial (FASE), programas de tipo-projecto e projectos específicos, combinados com AT de curto e longo prazo. O apoio directo ao orçamento e o financiamento sectorial (o último está dentro do OGE desde 2007) têm como objectivo fortalecer o mecanismo financiador do sector da educação e estão intimamente ligados com a reforma da gestão das finanças pública - SISTAFE (ver acima).

65-70% (incluindo Apoio Orçamental Geral), enquanto o financiamento directo externo foi de cerca de 30-35%. Deste, aproximadamente 40% foi fornecido ao FASE (Fonte: Grupo de Trabalho dos Doadores, Educação – Março de 2007).

<sup>46</sup> Este não foi um processo fácil. Exigiu um diálogo político intenso, combinado com discussões técnicas sobre a necessidade de tal posição. Os doadores insistiram que o *procurement* devia ser gerido pelo MEC.

<sup>47</sup> Actualmente, os parceiros de desenvolvimento intitulam o PESE II de PEEC - Plano Estratégico de Educação.

Cerca de 16 agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento contribuem para o sector da educação moçambicano. Durante os últimos anos, estas começaram cada vez mais a coordenar a sua assistência. Contudo, existem para além disso cerca de 100 ONG também apoiam o sector, o que torna a coordenação um enorme desafio - em particular ao nível provincial - embora os observadores mencionem que o governo está gradualmente a começar a ter um controlo mais firme sobre as contribuições das ONG.

As palavras de Killick et al. (2005: 48) em 2005 eram bastante pessimistas em relação à participação alargada na reforma do sector da educação, a qual consideravam “ser mantida de modo a trazer doadores que no presente não subscrevem realmente a agenda da harmonização [...] esta estratégia trouxe poucos benefícios até agora.” A sua avaliação na altura era a de que os progressos em implementar o PEEC I e II tinham sido lentos, em parte devido às fragilidades em termos de liderança e gestão do MEC, mas também devido à insistência dos doadores em abordagens diferentes.<sup>48</sup> Porém, há indicações de que a abordagem utilizada pode ser ‘o caminho do futuro’. Os peritos internacionais de AT e os parceiros internacionais que trabalharam com o MEC durante os últimos três anos são menos negativos na sua avaliação: eles sentem que a harmonização e o alinhamento são uma oportunidade real, tendo gerado um ambiente no qual se pode realizar, mais facilmente do que antes, uma abordagem integrada ao fornecimento de AT.

De modo semelhante, os parceiros moçambicanos entrevistados estavam menos pessimistas sobre a ‘abordagem participativa’: para eles, o mais importante é o custo-benefício e o cumprimento de resultados tangíveis dentro de calendários razoáveis. Isto resulta numa aceitação de projectos de AT bilaterial dispendiosos - tais como os da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA) - desde que estejam assegurados resultados mensuráveis, de acordo com princípios de qualidade acordados e dentro dos limites temporais estabelecidos. Existe também consenso de que o pessoal de AT podia ser usado de forma mais eficaz caso fosse melhor gerido pelo MEC. Uma das abordagens promissora neste campo tem sido o recrutamento e gestão, por parte do departamento financeiro do MEC, de peritos internacionais financiados pelo FASE, os quais se tornaram pilares no apoio ao funcionamento geral da instituição. Como tal, contribuem também para reforçar a capacidade central do governo. Estes técnicos trabalham em nome do governo nacional e reportam à estrutura local, mas trabalharam anteriormente com doadores e são assim capazes de ajudar a ultrapassar possíveis falhas no diálogo sobre políticas.<sup>49</sup>

Em relação à AT fornecida mais amplamente ao sector da Educação, cerca de 1% do orçamento do FASE (de acordo com a informação recebida durante este estudo) é dispendido em **pessoal contratado**.<sup>50</sup> Os consultores nacionais e internacionais (ou “pessoal de AT”, segundo o termo utilizado no estudo) fazem trabalho no domínio das políticas, exploram novas abordagens, desenvolvem análises e contribuem para reflexões e decisões estratégicas, sendo indispensáveis para o funcionamento do aparelho do MEC. De facto, eles tornaram-se os portadores da reforma do sector, já que as capacidades que trazem não se encontram dentro do Ministério ou não podem ser mantidas com um salário governamental comum. Assim, apesar de a contratação de pessoal de AT pelo Ministério ajudar os decisores nacionais a se responsabilizarem e apropriarem deste recurso, é necessário questionar até que ponto tais acordos de AT ajudam a criar capacidades individuais, organizacionais e institucionais, de forma sustentável. É provável que as capacidades a todos estes níveis diminuam de forma significativa após a partida dos peritos nacionais e internacionais, caso não se verifique um desenvolvimento efectivo dos recursos humanos no Ministério, um âmbito de uma reforma mais ampla do serviço público.

Em paralelo ao pessoal contratado, existe um conjunto de acordos de AT que são fornecidos **directamente (“em espécie”)** para introduzir novos conhecimentos, especializações e abordagens.

<sup>48</sup> Vários representantes dos doadores em Maputo opõem-se a esta análise. Defendem que a abordagem “inclusiva” com uma participação ampla de muitos actores é muito apreciada pela maioria dos doadores, na medida em que conduziu a uma melhor compreensão e aceitação mútua, bem como a alguma divisão de trabalho.

<sup>49</sup> O apoio técnico ao Gabinete de Estudos (MF) é um acordo com uma filosofia similar, com funcionários da Harvard Consulting mas que reportam totalmente ao Ministério. Existe desde 1997 (Pavignani e Hauck 2002: 15).

<sup>50</sup> Há, no entanto, estimativas que indicam que um montante substancialmente mais elevado do orçamento do MEC é gasto em pessoas contratadas, incluindo funcionários comuns que fazem trabalho de rotina no ministério. Esta discrepancia parece reflectir o facto de que uma quantidade substancial de AT continuar a ser recrutada com fundos distintos dos do FASE.

<sup>51</sup> Compilámos uma análise geral da assistência de AT fornecida para a educação, com base em informação recebida dos doadores mais importantes que contribuem para o sector.

Estes fazem parte, na sua maioria, de programas ou projectos de cooperação técnica particulares e raramente existem isolados ou numa base única. A maior parte dos documentos dos projectos ou programas expressam a expectativa de que os funcionários nacionais sejam designados para as AT, de modo a que a transferência de conhecimentos, capacidades e atitudes possa contribuir para a construção de capacidades individuais.<sup>51</sup> Porém, na prática isto não acontece frequentemente, já que as “contra-partes” não estão disponíveis – devido a trabalho paralelo – ou estão envolvidas num conjunto de actividades relacionadas com os doadores (paralelas) ou com o governo. Esta situação é agravada pelos pagamentos de viagens e per diems, que fornecem oportunidades aos funcionários locais para melhorarem os escassos salários governamentais.

### PROAGRI: SWAP sectorial da Agricultura

A Danida forneceu directamente um conjunto de peritos de AT para o sector agrícola, cuja análise consideramos relevante para este estudo, na medida em que evidencia a experiência de uma *expertise* fornecida “em espécie”, ligada contratualmente à Danida e gerida formalmente pelo fornecedor, em combinação com a abordagem “indirecta”.<sup>52</sup> Os cargos na agricultura não estão ligados a nenhum financiamento de projecto ou programa, o que permite aos peritos trabalharem exclusivamente como assessores, sem terem responsabilidades paralelas de gestão. As funções foram elaboradas entre o especialista sectorial da Danida (na embaixada de Maputo) e as autoridades nacionais, no seguimento de um pedido nacional. A Danida fornece financiamento complementar ao PROAGRI, mas deixa as decisões sobre as prioridades e distribuição de fundos ao Ministério. Esta é uma nova abordagem que tenta entregar às autoridades nacionais a responsabilidade pelo recrutamento, gestão diária e supervisão dos recursos humanos. Nesse sentido, assemelha-se à prática de canalizar recursos financeiros para um fundo sectorial, sendo depois afectados de acordo com as prioridades nacionais. Pretende, desta forma, apoiar os princípios estabelecidos na Declaração de Paris.

O principal problema com esta abordagem “indirecta” é que os assessores ao nível provincial não estão totalmente operacionais, porque os fundos são insuficientes. A presuposição de que os recursos seriam canalizados através do sistema nacional e combinados com o fornecimento de recursos humanos para a capacitação, foi demasiado optimista.<sup>53</sup> Mesmo com um aumento dos fluxos de recursos para os níveis mais baixos do governo, é questionável se alguma vez serão fornecidos fundos suficientes para abastecer os objectivos - geralmente ambiciosos – que são estabelecidos para as funções dos peritos internacionais. A consequência, na prática, é que a eficácia de tais peritos (dispendiosos) está em causa, ou que as pessoas em questão têm de lidar com áreas profissionais que não eram uma prioridade na descrição das suas funções. Contudo, podem também verificar-se efeitos colaterais úteis. Por exemplo, um perito de AT da Danida foi capaz de estabelecer ligações a um “fundo comunitário para utilização da terra” paralelo, através do qual apoio financeiro (limitado) podia ser fornecido às actividades da administração provincial da agricultura. No entanto, é necessário no geral questionar se esta abordagem bem intencionada devia ser um modelo para o futuro e se é aconselhável que outros sectores a sigam.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Como analisámos um número seleccionado de sectores, apenas podemos fazer referência à agricultura. As posições de AT da Danida a que nos referimos são dois peritos sob a Direcção Provincial de Agricultura em Manica e um Assessor Financeiro a trabalhar no Ministério da Agricultura, em Maputo.

<sup>53</sup> Esta observação corresponde a informação recebida de outras agências que forneceram também AT ao sector da agricultura numa base individual.

<sup>54</sup> A RMT do apoio da Danida ao sector da educação recomenda este caminho; funcionários do MEC também gostariam de ver esta integração de pessoal de AT. Porém, sem a transferência de fundos suficientes para as províncias, a abordagem deve ser analisada com atenção. Ver também a próxima secção.

### Caixa 6: PROAGRI – Agricultura

PROAGRI é um acordo de tipo SWAP, que apoia o desenvolvimento agrícola. Tendo começado oficialmente em 1999, é a experiência deste tipo mais antiga do GdM e dos parceiros da ajuda. Actualmente, o PROAGRI cobre cerca de 60% do orçamento total no Ministério, para o qual contribuem vários doadores através de um conjunto de acordos que variam desde apoio orçamental ou contribuições focalizadas, até projectos individuais que estão fora do fundo de financiamento. O PROAGRI ajudou a implementar reformas estruturais e institucionais, tendo diminuído alguns custos de transacção, especialmente na *accountability* e gestão financeira. Há, porém, um reconhecimento generalizado de que a reforma não contribuiu para uma melhoria assinalável das capacidades e da produção agrícola. O desenvolvimento rural nas províncias, financiado substancialmente através de projectos paralelos e programas de tipo-projecto, não faz parte do PROAGRI; transitou, com a troca de pessoal entre instituições após as eleições em 2005, para o recentemente criado MPD. Os observadores afirmam que esta restruturação não irá ajudar a incentivar a produção agrícola. A gestão e desenvolvimento dos recursos humanos é uma das áreas mais deficientes no sector agrícola, como foi assinalado por várias análises e avaliações (Zucula ae Owens 2004, Ramagem 2006).

Embora haja um financiamento comum parcial no sector, a fragmentação das contribuições dos doadores para o sector agrícola continua a ser uma realidade e conduz a uma carga de trabalho dupla para o Ministério da Agricultura: o Ministério tem que responder às tarefas resultantes do acordo do fundo comum bem como às obrigações que emergem dos acordos bilaterais, quase todos associados ao fornecimento de pessoal de AT. Ilustramos isto no Anexo 4, que apresenta um resumo do pessoal TA e cooperação técnica que contribuíram para o Ministério, de acordo com dados recebidos em Novembro de 2006.

Com algum interesse para a continuação da nossa análise sobre novas abordagens no caso do PROAGRI são (i) a mescla de pessoal de AT financiado fora do fundo comum do PROAGRI e (ii) o facto de o pessoal de AT ser fornecido directamente pelas agências financiadoras dentro do acordo do fundo comum. Nesta última categoria, uma agência doadora possui o contrato dos técnicos, mas deixa a sua supervisão diária para o Ministério ou as autoridades provinciais. Não existe nenhum financiamento complementar dos projectos para acompanhar o trabalho da AT, como no caso dos acordos tradicionais. Em vez disso, os fundos para as operações são canalizados para o fundo comum gerido pelo Ministério, com a suposição de que o técnico será capaz de trabalhar com fundos afectados de acordo com as prioridades definidas pela instituição nacional. Discutimos as implicações desta realidade sobre a eficácia das colocações da AT mais adiante.

O PROAGRI tem sido apoiado com uma quantidade considerável de AT durante os últimos anos, em particular entre 2002 e 2004. Desde então, muitos peritos internacionais de AT e peritos contratados no plano nacional já partiram, e os parceiros de desenvolvimento perceberam que todos estes contributos para a Fase I do PROAGRI não tiveram como resultado um aumento significativo de capacidade: "Concluimos agora da FASE I que a capacidade não está lá", como exprimiu um representante. Num espírito de auto-crítica, foi também reconhecido durante as nossas entrevistas que a reforma foi realizada sob uma forte 'persuasão' por parte dos doadores, com a AT externa a ser acrescentada ao processo sem que houvesse uma maior sustentabilidade.

### PPFD: Programa de Planificação e Finanças Descentralizadas

O PPFD – planeamento e financiamento descentralizado do desenvolvimento – é uma iniciativa recente na sua forma actual<sup>55</sup> e não se pode adiantar muito acerca da sua implementação e gestão nesta altura. Contudo, a solicitação desta reforma e a assistência a ela associada tem sido genuína, já que emerge de uma política governamental comprometida para lidar com a descentralização. Os parceiros internacionais apoiam uma abordagem harmonizada e concordam que a assistência fornecida pelo PPFD deve estar alinhada com as prioridades e procedimentos nacionais. Agora que foi acordado um acordo para financiamento comum, a iniciativa pode potencialmente seguir uma abordagem "indirecta" no apoio a ideias e motivações de reforma endógenas. Contudo, os problemas encontram-se nos pormenores, e os parceiros externos têm ainda que descobrir como combinar a disponibilização directa de AT

<sup>55</sup> Deve ser referido que tanto o PNUD como o GTZ apoiaram o PPFD já há cerca de 10 anos, através de diferentes abordagens e não sob um programa coordenado a nível nacional.

("em espécie") que é seguida por algumas agências, com o concurso e o *procurement* de AT sob liderança nacional, favorecido por outras.

#### **Caixa 7: PPFD – Planeamento e financiamento descentralizado do desenvolvimento**

Esta iniciativa de planeamento e financiamento descentralizado do desenvolvimento - com o nome preliminar de PPFD - é bastante interessante na paisagem da ajuda em Moçambique, porque tenta utilizar os princípios de Paris e trabalhar gradualmente em direcção a uma abordagem harmonizada e alinhada no apoio à desconcentração do Estado para as províncias e para níveis de governo mais locais. O PPFD é um trabalho em curso, já que o seu lançamento oficial apenas acontecerá durante a primeira parte de 2008, apesar de se avançar com o processo de harmonização em 2007, considerado um ano de transição. A sua inclusão neste estudo resulta da necessidade de mostrar como intervenções fragmentadas de fornecimento de cooperação técnica e de pessoal AT podem ser ultrapassadas e orientadas para uma nova direcção. Devemos sublinhar, no entanto, que ultrapassar a prática existente exigirá tempo, já que os parceiros concordaram em seguir uma “*abordagem coordenada de doadores*”, como se lhe pode chamar, com o objectivo de subsequentemente construir um programa totalmente nacional ao longo do tempo.

Em 2006, a fase de apoio para o planeamento e financiamento da descentralização do PNUD e GTZ às seis províncias em que tinham estado a trabalhar chegou a um término e a assistência do Banco Mundial a quatro províncias alcançou o seu meio-termo.<sup>56</sup> Foi alcançado um acordo entre estas três organizações e o MPD para se responsabilizarem por uma avaliação conjunta de meio-termo/final sobre esta fase, bem como para compararem as respectivas abordagens, com vista a formular um programa nacional conjunto que tomasse em consideração as forças e as fraquezas das várias experiências até à data. Os TdR da avaliação também pediam às três agências recomendações sobre como mudar as suas próprias práticas, de modo a permitir um compromisso conjunto nesta área. O resultado é o novo PPFD, que está actualmente a ser formulado. Uma característica principal deste programa é o reforço das capacidades aos níveis central e descentralizados, em que o fornecimento de AT desempenhará um papel chave. As quatro áreas de enfoque serão o *planeamento, a implementação de planos e orçamentos distritais, a monitorização e controlo, e o desenvolvimento institucional do Estado*, todas ligadas a diferentes ministérios centrais e supervisionados por uma comissão central sob a liderança do MPD.

Prevê-se a criação de um acordo de um fundo comum de AT, através do qual alguns assessores serão apoiados “em espécie” pela GTZ e PNUD, enquanto outros serão pagos através do fundo comum. Adicionalmente, a AT de curto-prazo será financiada através de um fundo comum. As quatro funções planeadas para a AT internacional (para trabalharem ao nível nacional) terão uma base temática e não estarão relacionadas com os objectivos estabelecidos por uma agência particular. Ao nível provincial será utilizado um acordo semelhante, em que serão empregues equipas de apoio constituídas por pessoal nacional e internacional para fornecer AT básica, com fundos complementares para contratar consultores em áreas específicas ainda não cobertas pelas equipas de AT de longo-prazo. A intenção é que todo o pessoal de AT esteja previsto dentro do OGE, embora os detalhes ainda tenham que ser clarificados. Esta iniciativa, iniciada por um pequeno grupo de parceiros, atraiu entretanto um amplo interesse. A Holanda, a Suíça, a Suécia e a Irlanda já confirmaram, ou demonstraram interesse em contribuir para o fundo comum.

#### **4.2.2 Análise: procura, intervenção, gestão**

##### **Procura**

As experiências de AT de grandes instituições governamentais, como o MEC e o Ministério da Agricultura, demonstram a relação próxima entre a provisão de AT e o planeamento/desenvolvimento mais amplo dos recursos humanos e a reforma do serviço público. Em ambos os sectores, os doadores fizeram várias tentativas de debater os recursos humanos de modo estratégico, baseados numa avaliação profunda das capacidades.<sup>57</sup> Contudo, o assunto

<sup>56</sup> A GTZ e o PNUD apoiaram cada um três províncias diferentes o Banco Mundial quatro, das quais duas eram também apoiadas pela GTZ. O programa nacional vai agora cobrir oito das 10 províncias, com a expectativa que as restantes províncias sejam incluídas com o tempo.

<sup>57</sup> Ver, por exemplo, Zucala and Owens (2004).

é sensível por razões óbvias e há pouca vontade política para entrar em diálogo. As experiências decepcionantes do PROAGRI mostram aos parceiros de desenvolvimento, bem como aos funcionários do Ministério, que as diferentes abordagens para lidar com as lacunas de capacidade do Ministério não funcionaram realmente. Há, sem dúvida, uma pressão crescente de diferentes partes, no sentido de se encontrarem soluções mais profundas para a questão dos recursos humanos. A criação de um fundo com recursos comuns pelo governo e pelos doadores pode, potencialmente, aumentar a exigência de lidar de forma séria com a reforma do serviço público, por todo o sistema governamental.

Na ausência desta reforma, alguns parceiros de desenvolvimento mostraram relutância em contribuir para fundos como o FASE, pois não estão convencidos que as necessidades prioritárias serão respondidas de modo suficiente, na ausência de um plano ministerial de desenvolvimento de recursos humanos. Uma pergunta fundamental é, então, como sair deste círculo vicioso. Deverá haver um envolvimento mais pró-activo no diálogo sobre os recursos humanos da instituição, como sugerem alguns observadores? Se não há um compromisso real por parte dos parceiros locais, a questão pode tornar-se complicada. Há o risco de se deixar absorver demasiado nos assuntos internos e práticas dos parceiros, e a pressão por reformas pode levantar sensibilidades culturais. Isto levou a que vários doadores sigam uma estratégia diferente, na qual os recursos são parcialmente reunidos num fundo - que permite aos parceiros ganharem novas experiências - em combinação com o financiamento paralelo de pessoal de AT e de projecto, na esperança de que estas formas fragmentadas de assistência sejam finalmente incorporadas numa estratégia mais ampla do Ministério.

Por outro lado, os funcionários do GdM e alguns parceiros de desenvolvimento esperam reunir mais recursos num fundo conduzido pelo governo, de modo a haver mais espaço operacional para lidar com áreas prioritárias definidas localmente. Isto incluiria o *procurement* de *expertise* considerada relevante pelo Ministério.<sup>58</sup> Este *procurement* de "AT comum" permitiria ao Ministério construir as suas próprias experiências na área de planeamento, recrutamento e gestão de recursos humanos (enquanto a reforma ampla do serviço público está em desenvolvimento e seria implementada gradualmente assim que esteja pronta). Esta abordagem necessita ser construída com base na confiança, acompanhada por um diálogo político intenso sobre recursos humanos, entre o Ministério e os seus parceiros financiadores.

Contudo, também é consensual que o diálogo sobre fundos comuns, pressão financeira e condicionalidade não ajudará, por si só, a realizar avanços. Entram aqui em jogo factores motivadores, muito relacionados com as questões salariais. O caso do Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE) (Caixa 8) demonstra que a interacção entre apropriação, pensamento estratégico, a garantia de um salário minimamente decente e de financiamento previsível – possivelmente fornecido através de diferentes modalidades – pode fazer a diferença.

---

<sup>58</sup> Existem áreas no MEC, por exemplo, que o Ministério considera prioritárias mas com as quais os doadores não trabalham.

### **Caixa 8: INDE – O Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação**

No que diz respeito a desenvolvimentos relevantes na área da AT no sector da educação, deve também ser feita referência ao INDE, o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação. Uma das suas tarefas principais é o desenvolvimento de currículos. Sendo uma instituição com autonomia administrativa e financeira, como é localmente designada, o INDE tem um estatuto de agência especial dentro do GdM que lhe permite atrair funcionários nacionais qualificados bem como conhecimento estrangeiro, se necessário. O INDE recebe fundos do orçamento nacional e do FASE, como parte do orçamento do GdM. Também atrai financiamento bilateral e apoio das Nações Unidas, mas não parece sofrer de “fragmentação da ajuda”. O INDE confirma que as suas experiências com a AT fornecida e contratada têm sido positivas no geral, pois foi a instituição que determinou quais as necessidades e que foi capaz de escolher os inputs. Entretanto, as actividades para as quais a AT foi atribuída no passado estão a ser desempenhadas autonomamente pelo INDE, embora seja ocasionalmente necessário uma nova AT para áreas específicas. Uma grande vantagem neste caso é que o INDE tem uma visão geral definida sobre os consultores que considera adequados – uma capacidade que foi construída gradualmente ao longo do tempo através da troca de conhecimentos com vários fornecedores de AT e agências de desenvolvimento.

Uma questão a realçar é o tamanho das instituições com que se está a lidar. Embora haja experiências de sucesso razoável com estruturas institucionais mais pequenas, como o INDE, SISTAFE e UTRESP, que conseguem formular as suas exigências de forma mais precisa, é muito mais difícil trabalhar com as instituições maiores. Excepções a esta regra são áreas mais específicas como as finanças, em redor das quais se consegue mobilizar um amplo apoio de todos os parceiros devido à centralidade e especificidade do tema. A questão é se estas experiências podem ser replicadas noutras áreas e sectores, onde as perspectivas e os interesses dos doadores não estejam tão harmonizados.

A existência de abordagens profissionais diferentes e percepções divergentes entre os doadores sobre como as coisas deveriam funcionar, leva-nos a assinalar o começo positivo do PPFD, para o planeamento e financiamento da reforma da descentralização. A iniciativa reuniu diferentes parceiros de desenvolvimento e do governo, para comparar quais as abordagens de apoio que funcionaram na área da descentralização. Consequentemente, deu-se início a uma iniciativa abrangente, com base na procura de uma abordagem conjunta, a ser seguida pelo GdM. Esta experiência podia também ser replicada em outras áreas, por exemplo para comparar abordagens diferentes de apoio de desenvolvimento sectorial (social), aos níveis provincial e distrital.

### **Intervenção**

A experiência da UTRESP, em particular, mas também de outros sectores, mostra que a abordagem “directa” ao fornecimento de AT numa fase inicial, pode levar a processos conduzidos localmente e mais harmonizados, desde que o ponto de partida seja a perspectiva de adoptar uma abordagem mais “indirecta” no longo-prazo. No caso da UTRESP, os doadores forneceram aos actores espaço para experimentação e adaptação desde o começo e mantiveram o seu distanciamento. O mesmo método pode ser reconhecido nos primeiros esboços do PPFD, que está a ser desenvolvido com a ideia clara de seguir uma agenda baseada em temas, de acordo com a qual os interesses dos doadores são mantidos à margem.

Todos os casos realçam que é essencial permitir espaço para exploração e experimentação. O apoio das sedes dos doadores aos representantes nacionais, tal como no caso do PPFD, é indispensável e deve ser incluído nesta equação.

Quando um assessor internacional é recrutado por um ministério, devia verificar-se quais as redes profissionais e apoio de colegas, bem como institucional, que esse indivíduo tem. Se essas ligações não existem, então um perito a operar de modo individual pode encontrar-se muito isolado. Um dos assessores no MEC sublinhou a necessidade de tais mecanismos; caso contrário o trabalho pode tornar-se muito difícil.

A colocação de conselheiros da Danida nas províncias sem financiamento directo a projectos é uma opção corajosa, na medida em que foi assumida na convicção de que era necessário testar novos sistemas, implementados sob o PROAGRI. Mas esses postos de AT arriscam perder a sua eficácia, se não existir um financiamento adequado ao nível provincial. Uma observação-chave feita durante o estudo foi de que o fornecimento de fundos complementares limitados para essas posições podiam ser muito benéficos para a capacitação, desde que não haja recursos financeiros suficientes transferidos através do sistema governamental. Os chamados *fundos para o desenvolvimento de capacidades* permitiriam à AT acompanhar os seus parceiros de forma mais pró-activa, por exemplo, através da execução de um pequeno estudo, a organização de um seminário para ajudar a facilitar a troca de experiências entre parceiros, o pagamento de custos de transporte para ajudar a criar redes por toda a província, etc. Estamos totalmente conscientes de que esta proposta vai contra o espírito de harmonização e alinhamento, mas é necessário reconhecer as realidades ao nível provincial. A prática de fundos de desenvolvimento instalados temporariamente não é nova, sendo também implementada a níveis mais superiores noutros países que recebem financiamento conjunto para sectores particulares.<sup>59</sup> Vários entrevistados (de diferentes níveis) reconheceram-no como uma medida temporária válida, para ajudar a ultrapassar lacunas enquanto o sistema mais amplo tem insuficiências.

## Gestão

A abordagem de *procurement* da AT requere a existência de procedimentos e sistemas adequados para facilitar o recrutamento. Não se pode esperar que as capacidades para gerir o processo estão garantidas. O caso mais fácil é quando a AT internacional contratada já está no país e é bem conhecida, como foi o caso de um conselheiro financeiro no MEC. Um dos principais problemas para os parceiros nacionais envolvidos em *procurement* pela primeira vez, é saber quais os critérios de selecção a aplicar quando recrutam internacionalmente, com muitos CV amontoados sobre a mesa. Quando a capacidade nacional não é suficientemente forte ou experiente, uma agência de *procurement* pode ajudar na triagem dos candidatos.

Uma forma alternativa para o fornecimento de pessoal de AT é através de agências CT/AT de confiança, ou ONG, que sejam conhecidas pela sua *expertise* em áreas particulares. No caso do Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional (PIREP), por exemplo (ver Caixa 9), os parceiros locais exprimiram a sua preferência pela GTZ porque a organização é conhecida pelo sua experiência na área da educação vocacional. Nestes casos, a agência oferece uma pequena lista de candidatos para os parceiros escolherem. No caso do INDE, há um sistema misto. Alguns peritos são contratados directamente pelo INDE, enquanto outros são propostos para contrato a agências de AT que subsequentemente fornecem directamente esses técnicos. Em ambos os casos, com base na noção das suas necessidades e no conhecimento do mercado da AT, o INDE é a agência principal na escolha de quem deve ser contratado. Uma das consequências positivas é que esta última modalidade impede o INDE de gastar recursos preciosos a gerir contratos, enquanto mantém o controlo desta tarefa.

Vários decisores de diferentes sectores sublinharam que ambas as abordagens podem fazer sentido, desde que as instituições nacionais possam confiar na qualidade/adequação da lista curta de candidatos pré-selecionados e que tenham total controlo na selecção. A prática de trazer ao país candidatos adequados para a realização de entrevistas deve ser considerada, pelo menos para posições de alto nível. Quando o financiamento é restrito, deve organizar-se uma vídeo-conferência que reúna as pessoas relevantes de ambos os lados das câmaras.<sup>60</sup>

<sup>59</sup> Por exemplo, no sector da saúde no Uganda, os fundos específicos para o sector são usados para estabelecer pontes entre o financiamento temporário e a lentidão dos recursos: por exemplo para recrutar AT de curto-prazo, execução de estudos, etc.

<sup>60</sup> A Danida usa video-conferências para todas as suas entrevistas, uma prática que os peritos e os seus parceiros nacionais valorizam como uma alternativa adequada, quando não existem fundos para reuniões presenciais.

Em termos de gestão da AT, vários entrevistados encaravam como muito positiva a prática da Danida de formular um acordo de execução que é redigido após a chegada do pessoal de AT. Este estabelece os objectivos a alcançar durante um ano e pode servir como um ponto de entrada para diálogo sobre o enfoque da tarefa, mas também sobre questões institucionais e sobre a necessidade de mudança. A utilidade destas medidas foi confirmada pelos entrevistados a trabalhar tanto sob abordagens “indirectas” como “directas”. Em alguns casos, o acordo de execução ajudou a debater um novo enfoque das missões para as adaptar a necessidades em mudança podem surgir de um departamento. O acordo é assinado pelo supervisor nacional, o técnico de AT e a Embaixada. Esta última assume geralmente um perfil mais discreto e apenas intervém em caso de emergência ou com base em alguma exigência específica dos parceiros.

#### **Caixa 9: Entre uma abordagem directa e indirecta – educação e formação vocacional**

A ideia principal na base da FVE (formação vocacional e educacional) é a de trabalhar gradualmente em conjunto com vários sectores e avançar para unir e alinhar as iniciativas numa reforma mais ampla do sector vocacional e educacional, sob completa liderança e gestão governamental. A FVE reúne as principais instituições de educação e formação que anteriormente estavam sob alcada dos ministérios da educação e do trabalho. A preocupação da FVE vai além dos interesses públicos, já que também inclui o sector privado como um actor importante. O órgão de supervisão - a *comissão de reforma da educação profissional (COREP)* - reúne os principais actores que lideram o processo, incluindo representantes do sector privado. Sob o actual acordo, o Programa Integrado de Reforma da Educação Profissional (PIREP) apoia um *secretariado executivo* que reporta à COREP.

A FVE costumava ser uma fonte de frustração para o GdM e para vários doadores até aos inícios do ano 2000, o que resultou no abandono completo desta área de trabalho por alguns doadores. Foi iniciado em 2004 um processo de reforma, com assessoria e subsequente apoio financeiro do Banco Mundial, combinado com inputs de AT da GTZ, que tinha trabalhado na área anteriormente. Isto conduziu a um novo quadro institucional, que visa criar, em cinco anos, uma instituição nacional para a educação vocacional. O acordo institucional de transição, apoiado através do PIREP, é hoje apoiado por um crédito financiado pelo Banco Mundial e a Holanda, combinado com financiamento bilateral da Espanha, Portugal, Canadá, o Banco Africano de Desenvolvimento e a Alemanha. Até que ponto estes passos iniciais com vista à harmonização irão conduzir a uma integração institucional total sob liderança e gestão governamental, é algo que irá depender da vontade e capacidade dos parceiros individuais em prescindirem gradualmente de abordagens fragmentadas de ajuda. Um primeiro passo rumo à harmonização e coordenação deu-se em Março de 2007, com a assinatura de um código de conduta pela totalidade dos oito parceiros de desenvolvimento e os ministérios da educação e do trabalho.

#### **4.3 Abordagem “directa”**

Seguindo o nosso espectro de abordagens, a abordagem “directa” refere-se às actividades em que a agência de desenvolvimento se envolve com os parceiros nacionais, mas permanece no geral em controlo do processo de capacitação. Na ausência de capacidades e lideranças fortes nas instituições ou organizações nacionais, a gestão, bem como a orientação conceptual de uma intervenção de AT, é dirigida tipicamente a partir de uma UIP. Na nossa análise da abordagem “directa”, decidimos centrar-nos principalmente sobre as províncias, já que vários entrevistados no Maputo manifestaram interesse em saber mais sobre o que funciona (ou não) neste nível em particular. O nível provincial está também no centro do discurso desenvolvimentista devido às questões levantadas sobre como aplicar em escalões mais baixos da administração as abordagens harmonizadas e alinhadas que são decididas ao nível macro.

Os dois casos principais que apresentamos são do sector da educação, cada um a ser desenhado como assistência integrada para execução do PESE. O primeiro é o “Apoio Dinamarquês ao Plano Estratégico do Sector da Educação para a Província de Tete” (DSESSP/T), financiado pelo governo dinamarquês; o segundo é o apoio da GTZ à “Promoção da Educação Primária na Província de Manica” (GTZ-PEB/M), financiado pelo governo

alemão. Em ambos os casos, as actividades são desenvolvidas numa cooperação muito próxima com parceiros locais e de acordo com as prioridades estabelecidas ao nível local e nacional. A responsabilidade última pela gestão da assistência permanece, no caso da GTZ, com as agências financiadoras. No caso da Danida, o controlo sobre o uso dos fundos estava junto das autoridades provinciais, através das quais o consultor da Danida confirmava que as actividades financiadas com recursos da Dinamarca para a realização do plano de actividade provincial estavam de acordo com a decisão do comité de direcção do programa (*steering committee*), que orienta o financiamento dinamarquês.<sup>61</sup>

Um dos factores que torna estes casos interessantes, é a sua relação com sectores e acordos de fundos comuns que foram iniciados ao nível macro. As capacidades ao nível intermédio em Moçambique são muito mais fracas que ao nível nacional. Além disso, a apropriação das reformas - debatida entre os parceiros de desenvolvimento e o governo ao nível macro - não deve ser tomadas como certa nos níveis governamentais mais baixos. Há uma fraca comunicação sobre a importância da reforma e uma gestão pobre dos processos de mudança.<sup>62</sup> Um funcionário do MEC partilhou connosco que a transferência de projectos para programas na Província de Nampula (a qual tinha recebido financiamento substancial da Holanda durante vários anos) foi abrupta e mal preparada pelas autoridades centrais, apesar de ter sido anunciada e ser conhecida aos níveis central e provincial há muitos anos.

Embora ambos os projectos estejam intimamente relacionados com o trabalho das autoridades provinciais e pareçam por isso muito semelhantes quando vistos à distância, as abordagens de desenvolvimento de capacidades seguidas são bastante diferentes, merecendo uma apresentação e análise mais atentas. Comparamos estes dois exemplos juntamente com a AT da Danida fornecida sob o PROAGRI às províncias.

A procura de apoio na área da educação emana da ESSP, para a qual ambos doadores contribuem. A ajuda tem sido discutida e desenhada ao nível nacional, mas tem por base um envolvimento anterior de longo-prazo, da Danida e da GTZ, respectivamente em Tete e Manica. O apoio da Danida faz parte de um programa de apoio nacional com actividades implementadas ao nível do Ministério em Maputo e das três províncias: Tete, Zambézia e Cabo Delgado. O apoio da GTZ à educação primária é igualmente nacional, com apoio provincial fornecido a Manica, Sofala e Inhambane. Os dois programas de apoio incluem na sua assistência o nível micro, principalmente distrital.

#### 4.3.1 Debate de casos

##### **Dinamarca: Apoio à Estratégia do Sector da Educação (Danish Support to the Education Sector Strategy - DSESSP)**

O ADPESE implementou-se oficialmente entre 2001 e 2006, apoiando o planeamento no sector da educação, educação básica, educação pós-básica, formação de professores, infraestruturas e VIH/SIDA. As infraestruturas (42%), a educação básica (26%) e a formação de professores (14%) consomem a maior fatia do orçamento. O programa centra-se nas três províncias (GdM/Danida 2001). Em Tete, a cooperação dinamarquesa assiste a província na contabilidade através de uma UIP com a sua própria conta bancária, com dois funcionários de AT internacionais (um é o líder da equipa), um funcionário de AT nacional para as finanças e uma pessoa para apoio de secretariado. A UIP está baseada na Direcção de Educação Provincial e trabalha próximo da administração de um forma semi-integrada. Esta é expressa, por exemplo, através do trabalho do funcionário de AT nacional, que trabalha dentro do

<sup>61</sup> O comité de direcção do programa é composto por representantes do governo moçambicano e da cooperação dinamarquesa.

<sup>62</sup> Vários funcionários do governo provincial com quem falámos não tinham nenhuma informação, ou se tinham era muito incompleta, por exemplo sobre a Declaração de Paris. Um dos entrevistados apelidou o PROAGRI de 'polémico', sem ter um conhecimento profundo sobre o raciocínio que está na base desta reforma.

departamento financeiro da Direcção e fornece inputs muito apreciados para o trabalho - bem para além do ADPESE. Embora durante o estabelecimento do ADPESE o controlo sobre o uso dos fundos pertencesse às autoridades provinciais, foi adoptado temporariamente um regime mais restritivo em todas as províncias, em finais de 2005.<sup>63</sup> O quadro de gestão, como descrito no documento de programa ADPESE, confere à direcção de educação um peso considerável neste procedimento, embora o líder de equipa da Danida tenha um papel de vigilância, para assegurar que a província implementa o programa de apoio de uma forma eficaz. A administração provincial considera este acordo muito positivo, já que traduz a combinação de pessoal experiente em AT com a disponibilidade de fundos suficientes ao nível provincial, o que permitiu à direcção implementar o seu plano de desenvolvimento provincial para a educação.<sup>64</sup>

### **GTZ: Projecto de Educação Básica (PEB)**

O apoio da GTZ à educação primária começou em 2003 e está agora na sua segunda fase de execução. Em Manica, apoia a Direcção Provincial de Educação em termos de desenvolvimento organizacional e administração, planeamento e monitorização, formação de professores e supervisão pedagógica, relações entre escolas e comunidades e educação não-formal. Também dá apoio em temas transversais, como igualdade de género e VIH/SIDA. O programa atribui, além disso, um lugar importante ao apoio à comunicação e coordenação entre níveis nacionais, intermediários e micro (GTZ 2006). A maior fatia do financiamento para a educação primária faz parte do apoio alemão geral ao Plano Estratégico do Sector da Educação (PESE) e é estendido através do FASE ao nível nacional (BMZ 2006). A contribuição alemã para o FASE é de €6-8 milhões de euros/ano e é fornecida através do KfW, o Banco de Desenvolvimento Alemão. Para além disso, uma quantidade comparativamente pequena é reservada para actividades de apoio ao nível provincial. Para a província de Manica esta quantia é cerca de €100.000 euros por ano, sendo administrada pelo escritório de projectos da GTZ situado na capital. Há um técnico internacional de AT no escritório (o líder da equipa) e há cinco posições para técnicos nacionais.

A lógica para este acordo é a de que fundos canalizados ao nível nacional ajudarão a reforçar a administração central do MEC e, como serão administrados através do SISTAFE, a fortalecer também o sistema financeiro global do GdM.<sup>65</sup> Os fundos ao nível provincial são usados principalmente para projectos-piloto, abordagens de teste, e para apoiar a coerência entre operações a diferentes níveis. Estes *fundos de desenvolvimento de capacidades* são programados e dispendidos em estreita cooperação com a Direcção Provincial de Educação, acompanhando a implementação do PESE pelo GdM ao nível provincial. Situado principalmente ao nível provincial - com fortes laços a Maputo e aos distritos - o programa está bem colocado para efectuar a ligação e coordenação entre o nível político e operacional. Vale a pena referir duas observações feitas durante entrevistas com funcionários provinciais. A primeira incide sobre a frustração relacionada com a quantidade de financiamento para a educação, canalizado através do sistema nacional: é claramente insuficiente e não é disponibilizado atempadamente (embora a situação esteja a melhorar lentamente, como confirmaram os entrevistados). A segunda incide sobre a alta satisfação dos funcionários relativamente à qualidade da AT fornecida, embora se sinta frustração pelo facto de os fundos,

<sup>63</sup> Este regime surge no seguimento da descoberta de um escândalo de corrupção na Zambézia no final de 2005. A implementação do DSESSP está parada e pendente da resolução do caso. Há seis pessoas que podem assinar as despesas, três da UIP Danida e três da Direcção Provincial de Educação. É necessária a assinatura de duas pessoas para realizar um pagamento. As duas assinaturas podem ser feitas por funcionários da Direcção. Como todos os papéis passam pelos olhos do técnico de AT antes de se decidir o que fazer, este retém o controlo final.

<sup>64</sup> Ver nota anterior, sobre o actual estado de implementação. A experiência da Direcção Provincial de Educação, com financiamento recebido de Maputo, tem sido decepcionante, já que o orçamento de 2006 foi de 60 milhões de Meticais, dos quais 28 foram prometidos e apenas 15 milhões recebidos. À semelhança das experiências com o PROAGRI, que não conduziu a transferências substanciais para a província, há pouca confiança de que fundos suficientes venham a ser transferidos a tempo através do sistema governamental, caso a Danida financiasse o seu apoio no futuro através do FASE.

<sup>65</sup> Isto é acompanhado ao nível nacional por diálogo político e reforçado ao nível provincial através de AT atribuída directamente à Administração Provincial de Educação, a Direcção Provincial de Educação e Cultura.

- que foram generosos no passado através da assistência directa da GTZ a Manica - estarem agora apenas disponíveis para um número seleccionado de actividades de capacitação. De acordo com os comentários, a província gostaria de beneficiar mais de financiamento directo substancial.

## Outras experiências

Há uma terceira experiência de AT provincial que infelizmente não nos foi possível analisar. Diz respeito à assistência irlandesa e sueca à Província de Niassa, em que os fundos são transferidos para as contas da administração provincial, em combinação com o recrutamento de pessoal AT nacional e internacional para apoiar nos diversos sectores (incluindo a educação e o desenvolvimento do sector privado). Da informação fragmentada que recebemos sobre esta abordagem, os resultados parecem ser mistos. Podia ser útil incluir esta experiência numa avaliação comparativa de abordagens de apoio às províncias, com um enfoque no sector da educação (mas não excluindo outras áreas, caso os actores o desejem). A abordagem pode ser semelhante à adoptada pelos parceiros em relação à descentralização (ver o debate sobre o PPFD, acima analisado).

### 4.3.2 Análise: Procura, intervenção, gestão

#### Procura

Sem dúvida que há uma grande procura de assistência em todo o país. Mas a procura difere. Enquanto as províncias e as administrações distritais pedem uma assistência “directa”, o nível nacional encara as coisas de modo diferente. Os decisores políticos no governo central vêem claramente a necessidade de reforçar o sistema geral, através de financiamento fornecido por canais governamentais próprios. Nesta perspectiva, as práticas paralelas (como em Tete) embora consideravelmente integradas, deviam ser abandonadas, pois não fornecem os incentivos à reforma endógena. Os decisores políticos argumentam ainda que, nos casos em que o financiamento é entendido como “insuficiente” - como notado pelos funcionários provinciais - deviam ser criados incentivos para fazer funcionar os sistemas de modo a obter mais recursos. O pessoal AT devia então ser fornecido livremente, sem estar ligado à gestão de projectos. A avaliação intermédia do ADPESE recomendou esta abordagem (ADPESE 2005), sublinhada pelos funcionários centrais.

Uma das questões por resolver diz respeito ao tempo que levará a ter os sistemas governamentais em bom funcionamento. A reforma PROAGRI não conduziu até agora a uma melhoria na produção agrícola. A evolução noutros sectores de pobreza podem resultar em desilusões semelhantes, como receiam os decisores políticos e funcionários ao nível provincial. Eles defendem que, para alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), será necessário um envolvimento muito mais directo, de modo a conseguir erguer um nível básico de “capacidade” – por exemplo, formando uma massa crítica de professores ou construindo um número substancial de escolas. O envolvimento de longa data da cooperação dinamarquesa em diferentes áreas, com uma quantia substancial de AT fornecida ao longo de muitos anos, é encarado pelas autoridades provinciais como uma contribuição importante para o desenvolvimento provincial.

Face à ausência de um sistema a funcionar adequadamente, os decisores políticos reconhecem e aceitam a necessidade de acompanhar processos com financiamento limitado, desde que a assistência seja fornecida em linha total com as prioridades do governo. A questão que então se coloca é a de saber qual devia ser o nível e tipo adequados de AT e de financiamento da reforma. Não existe nenhuma fórmula. Assim sendo, a única maneira de avançar é testar, partilhar e comparar experiências, retirando lições. Recomenda-se, assim, a abordagem da GTZ com o Projecto de Educação Básica (PEB), que prevê ligar esta experiência-piloto de cooperação técnica na área da educação primária com um processo

contínuo de aprendizagem e de partilha de conhecimento a um nível nacional mais abrangente

Concluindo, as perspectivas sobre a procura diferem claramente e necessitam ser tratadas de forma cuidadosa, ao serem tomadas decisões sobre as abordagens particulares de AT, para que não se percam os diferentes níveis ao longo processo de reforma. Pode ser necessária uma partilha muito mais pró-activa sobre perspectivas de reforma, para manter os actores interessados na reforma e para então definir que tipo de AT é adequado numa situação particular.

### **Intervenção**

Em termos de implementação, há muitas perspectivas diferentes sobre o modo como o pessoal de AT deve ser fornecido. Alguns funcionários governamentais opõem-se ferozmente a um modelo em que a assistência seja colocada dentro de uma instituição. Outros reconhecem que várias abordagens podem funcionar. Quando uma agência, como a GTZ na Província de Manica, acompanha o governo de muito perto de uma forma “paralela”, pode-se garantir uma certa distância que evita que o doador seja atraído demasiado para os assuntos internos do parceiro. Vários funcionários da Direcção Provincial de Educação valorizaram e alguns insistiram mesmo nesta abordagem. Podemos então observar que trabalhar “em paralelo” pode ser positivo, desde que o parceiro assim o prefira e desde que a agência o faça de forma adequada. Este modelo também permite que a AT seja pró-activa em certos momentos, apesar de poder distanciar-se – e fornecer espaço para a estrutura local tomar a iniciativa – noutros momentos. Como defende o GTZ, isto também impede que os peritos sejam arrastados para outras prioridades e possivelmente desviados do objectivo inicial do acordo.

Este argumento é contrariado por aqueles que pensam que uma AT deve fluir, pelo que estar colocada dentro de uma instituição lhe dá a oportunidade de se adaptar a circunstâncias em mudança. Trabalhar proximamente com colegas numa instituição permite aos técnicos de AT exercer ao mesmo tempo alguma influência no estabelecimento de prioridades, caso a reforma arrisque desviar-se para muitas direcções – estas experiências verificam-se p.ex. no caso da UTRESP, que debatemos anteriormente. No entanto, é exigido um financiamento mínimo para apoiar este processo. Caso contrário, o pessoal de AT arrisca-se a ser sub-utilizado devido à falta de recursos, como demonstraram os exemplos da AT colocada sob as Direcções Provinciais de Agricultura. Isto é sublinhado no caso do *fundo de desenvolvimento de capacidades complementar*, anteriormente mencionado.

Para resumir este debate, as várias abordagens – AT colocada dentro da instituição ou em modelo de acompanhamento externo – podem funcionar, dependendo da preferência e da procura específica do parceiro, bem como dos resultados esperados. Uma questão mais essencial é a do financiamento e dos contributos da AT ao nível provincial. Nos casos em que estes aspectos são directos e dominantes – como em Tete –, a implementação de actividades de redução de pobreza pode avançar, deixando para trás o desenvolvimento geral do sistema. Quando o financiamento não está disponível, e na ausência de um sistema em funcionamento, existe o risco da AT não ser suficientemente utilizada.

### **Gestão**

No caso do GTZ, a gestão da intervenção é feita pela agência de AT e a responsabilidade pelos resultados pertence principalmente à agência financiadora, embora o GTZ relate todas as suas actividades às autoridades nacionais. Isto acarreta o risco de ultrapassar e enfraquecer as estruturas locais. Com o projecto situado fora da estrutura, o risco é obviamente maior do que quando está baseado dentro dela. A abordagem é mais valorizada quando assumida num espírito de partilha e com a perspectiva de integrar, harmonizar e alinhar gradualmente as acções no sistema geral. As actividades pagas pela Dinamarca sob o ADPESE estão inscritas no Plano de Acção do GdM e relatadas como parte das actividades

das autoridades nacionais na educação, através de relatórios de progresso sobre o Plano Económico e Social. Os consultores informam as províncias, sendo realizadas entrevistas de desempenho sob a liderança das províncias.

O ADPESE é, assim, implementado de uma forma semi-integrada Ajuda a reforçar a organização interna, ao trabalhar directamente com funcionários governamentais. Os serviços do técnico nacional de AT são partilhados com o departamento financeiro, que fornece conselhos e contributos para as actividades, para além das fronteiras do ADPESE. Esta flexibilidade é muito apreciada pela direcção, já que é entendida como uma vontade de partilhar dificuldades, enquanto simultaneamente se transfere conhecimento. Isto pode ajudar a criar uma maior legitimidade para os inputs, maior confiança e eficácia. Verificámos a importância de construir uma legitimidade profissional à priori, na medida em que esta emerge em todos os casos como um factor relevante de sucesso.

#### **4.4 “Fazer o Trabalho”**

Esta secção será curta, pois podemos identificar um conjunto de tendências, mas não práticas realmente inovadoras. A “abordagem de realização”(“fazer o trabalho”) prevalece entre agências de AT, ONG e organizações de cariz religioso que trabalham em áreas remotas e parcialmente isoladas, onde há pouca ou nenhuma presença governamental e uma ausência notável de nacionais qualificados. Foi também a abordagem dominante durante o período de emergência e reconstrução de Moçambique. Com a implementação da política de descentralização do governo e uma presença mais forte pelo país, a situação está a mudar gradualmente.

A procura de assistência externa através de projectos de cooperação técnica e o pessoal AT associado é enorme, face à grande necessidade de serviços, lacunas de capacidade individuais e uma ausência de sistemas em funcionamento e de finanças ao nível distrital e comunitário. De forma resumida, há uma carência de quase tudo.

Quando os actores externos, tais como agências de AT ou ONG, procuram formas de se relacionarem com líderes e governos locais, as respostas estão geralmente ausentes nessas “áreas de baixa capacidade”, o que leva as organizações ao modo de operação de “fazer o trabalho”. É um círculo vicioso que apenas pode ser ultrapassado através de uma abordagem participativa pró-activa, combinado com o envolvimento e ligação às estruturas governamentais e redes de ONG situadas a níveis superiores, i.e. dentro de distritos ou mais alto, ao nível provincial.

A implementação e gestão da AT a este nível é efectuada, obviamente, pela organização externa, frequentemente com financiamento privado ou de base religiosa, recebido fora do país. Escusado será dizer que a população exprime um elevado apreço por esta abordagem, já que lhe alivia a sua miséria diária. Significa a obtenção de resultados rápidos e ajuda a criar um nível básico de apoio para os excluídos ou isolados da sociedade.

Durante os últimos 15 anos, muitas destas iniciativas estabeleceram relações com o sistema governamental mais amplo, ONG nacionais e internacionais e as suas redes ou outras organizações a trabalhar na área de fornecimento de serviços para os pobres. Isto ajudou-os a sair do isolamento e a desenvolverem ligações com as autoridades distritais e com ONG internacionais.

Com o actual enfoque na descentralização da estrutura estatal, combinado com financiamento de projectos e programas, existe agora - como discutimos nas secções anteriores - uma possibilidade de que estas abordagens possam gradualmente ser diminuídas e terminadas por todo o país.

## 5 Principais Tendências e Inovações na AT

Sumarizamos aqui algumas das principais tendências e inovações no que respeita ao pessoal de AT, a dois níveis: por um lado, salientamos os diferentes papéis da AT num contexto de ajuda em mutação, de forma a identificarmos os factores importantes para o desempenho dos técnicos; por outro lado, analisamos algumas tendências mais vastas sobre a disponibilização do pessoal de AT em Moçambique, relativamente à procura, implementação e gestão. O debate sobre estes elementos pode ajudar à definição de novas orientações e políticas.

### 5.1 Como funciona a AT?

#### 5.1.1 Os vários papéis do pessoal de AT

Ao longo deste relatório, revimos os vários papéis que o pessoal de AT pode ser chamado a desempenhar, embora reconheçamos que possam existir outros que não foram mencionados. Embora nenhum dos técnicos com quem falámos desempenhe exclusivamente uma função e as tarefas que lhe estão associadas, geralmente há um papel que domina no exercício das funções. Alguns técnicos têm uma natureza exclusivamente “controladora”, enquanto outros são essencialmente facilitadores de processos ou uma mistura destes dois papéis. Todos desempenham um certo grau de preenchimento de espaços – *gap-filling*. Neste contexto, podem distinguir-se sete “tipos” de técnicos de AT:

- *Controlo*. Estes peritos trabalham na área das finanças ou são técnicos que desempenham um papel de gestão de projectos, normalmente combinado com o fornecimento de assessoria técnica.
- *Envolvimento no diálogo sobre políticas*. Estes técnicos são mais activos ao nível macro, fazendo o acompanhamento das reformas sectoriais ou de alterações institucionais mais vastas. Operam a partir do interior das principais instituições governamentais ou das embaixadas e agências de desenvolvimento. Actualmente, com o aumento da importância da descentralização em Moçambique, verifica-se uma solicitação crescente de conhecimento no âmbito provincial, para que as iniciativas de reforma institucional se traduzam nos níveis administrativos inferiores.
- *Fornecimento de assessoria técnica*. A disponibilização de aconselhamento técnico é alvo de muitas solicitações. Os assessores confirmaram que a partilha de conhecimentos técnicos numa disciplina específica ajuda a criar legitimidade e é uma pré-condição para o desempenho eficaz da sua função.
- *Facilitação das reformas e mudanças organizacionais*. Os técnicos têm frequentemente a tarefa de facilitar reformas institucionais e de ajudar a adaptar o ambiente de trabalho de uma organização ao contexto institucional em mutação. Mesmo que a tarefa não esteja explicitamente definida, a sua presença como assessores técnicos e como factores de inovação provoca, com frequência, restruturações ou mudanças na organização.
- *Inovação/Exploração*. Encontrámos assessores cuja principal tarefa é testar novas abordagens ou explorar novas áreas de trabalho. Mas a inovação e exploração faz

igualmente parte do trabalho dos assessores que operam num contexto em que os regulamentos, orientações ou procedimentos estão ausentes (ou não são aplicados).

- *Protecção*. O pessoal de AT pode ajudar a proteger a organização de acolhimento de influências externas prejudiciais, tais como novas políticas que podem não ser adequadas, ou instituições que possam ter um impacto negativo na organização (ou conduzi-la pela direcção errada). A função de proteger e amortecer os choques torna-se especialmente relevante em organizações jovens ou inexperientes, que se encontram carregadas de novas tarefas e responsabilidades.
- *Preenchimento de espaços/Implementação*. Os parceiros pretendem frequentemente assistência especializada que os ajude a produzir resultados rapidamente, uma vez que se verifica uma grande pressão dos governos e parceiros de desenvolvimento para a obtenção de resultados no terreno. Quando não existem nacionais adequados para serem “assistidos” pelo perito – o que é muito comum no contexto moçambicano –, o pessoal de AT é normalmente conduzido para posições (de alto-nível) nas quais tem de preencher espaços (*gap-filling positions*)

### 5.1.2 Peritos técnicos nacionais

Vários programas e projectos tentam abordar a parte das suas intervenções que respeita aos recursos humanos de uma forma mais sustentável, através da utilização de AT nacional. Os casos apresentados demonstram que alguns apresentam resultados promissores, mas outros não tanto. O argumento, muitas vezes referido, de que a *expertise* existe no mercado de trabalho nacional e não é necessário recorrer a peritos externos, não pode ser confirmado pelas entrevistas realizadas. Tendo em conta tal generalização, importa analisar mais profundamente a situação em Moçambique.

#### Alguns exemplos

À semelhança de outras reformas, o PROAGRI tem feito prospecção de mercado para a inserção de pessoal de AT recrutado localmente. Para além de recursos disponibilizados para as contas do PNB, o Banco Mundial e o Fundo Internacional para o Desenvolvimento agrícola (FIDA) financiaram, no início da presente década, o recrutamento de contabilistas, especialistas de *procurement* e economistas, com o objectivo de ajudar a standartizar os processos e procedimentos ao nível provincial. Cada província recebeu um conjunto destes três tipos de técnicos nacionais.<sup>66</sup> Os peritos foram contratados localmente por um período de dois ou três anos, recebendo uma remuneração mensal entre 700 e 1.000 dólares. Existia a intenção de integrar posteriormente estas pessoas nos serviços do governo. Contudo, a maioria abandonou funções após o fim do contrato, devido à baixa remuneração. Não existindo uma reforma salarial abrangente, o Ministério da Agricultura irá agora seguir outra abordagem, com a contratação de recém-licenciados para estas funções.<sup>67</sup> Esta força de trabalho jovem estará certamente motivada, mas no início será também inexperiente.

As experiências com serviços técnicos que operam a partir do centro ou são temporariamente

<sup>66</sup> É discutível se tais posições devem ser consideradas “AT”. Os peritos técnicos foram contratados para preencher espaços cruciais ao nível provincial, o que pode ser descrito como “estratégico”. Esta situação é similar à dos técnicos recrutados em termos nacionais, que trabalham no âmbito do FASE – ver acima. As expectativas de que essa AT seria integrada foram, contudo, irrealistas.

<sup>67</sup> Um aspecto positivo é que os jovens licenciados começam a sair das instituições de formação em números crescentes, em particular também para as áreas de finanças e contabilidade. Existe a confiança de que estes possam ser atraídos para posições governamentais nos níveis mais baixos de Governo. Alguns funcionários esperam que a formação em finanças e o acesso a TIC forneçam alguns incentivos para aderir aos serviços governamentais.

colocados nas províncias têm sido promissoras no caso do SISTAFE, tendo sido altamente valorizadas nas entrevistas realizadas (ver igualmente o capítulo anterior sobre este programa). No entanto, a sustentabilidade destas funções de apoio é uma preocupação para o governo central, uma vez que os peritos são pagos no quadro de um sistema especial, que só poderá ser mantido com um financiamento suplementar continuado, por parte do governo ou dos doadores.

No caso da UTRESP, existe um serviço temporário que se destina a fomentar a mudança no seio das províncias. São colocados nas administrações provinciais, durante dois anos, consultores relativamente jovens, com um grau universitário relevante e já com alguma experiência anterior de trabalho nas estruturas governamentais. A sua tarefa é partilhar informação sobre novos regulamentos e decretos, apoiar a planificação e criar uma cultura de mudança, realizando workshops, dialogando com colegas de trabalho sobre a reforma da administração pública, explicando os processos administrativos, etc. Este sistema foi realizado em três províncias-piloto e actualmente está em marcha em sete administrações provinciais. Os resultados estão ainda por avaliar.

### **Experiência até à data**

Um dos argumentos para sermos cautelosos relativamente à abertura de concursos no mercado de trabalho nacional para posições especializadas de AT é que, normalmente, o mercado não tem capacidade para fornecer o know-how, a experiência e a qualidade que se pretendem, em quantidade suficiente. Isto é particularmente verdade ao nível provincial ou municipal. Para além disso, o mercado nacional não tem padrões ou mecanismos de assegurar a qualidade do trabalho, tais como licenciamentos ou sistemas de monitorização. Desta forma, a abordagem de contratar AT nacional é ainda algo a desenvolver no futuro, sendo previsível uma procura continuada de *expertise* externa, como nos referiu um funcionário do Governo.

A AT contratada localmente tem, contudo, vantagens claras em termos de consciencialização cultural, experiência no trabalho com organizações nacionais e competências linguísticas. Isto não significa automaticamente uma força de trabalho mais eficiente, uma vez que são necessárias qualificações para além dos conhecimentos técnicos: como capacidades de facilitação e negociação, experiência com outros processos de mudança e funcionamento dos sistemas – ou seja, tudo isto é necessário para atingir o sucesso em processos complexos de mudança institucional e sectorial. Para comunicar novos métodos de trabalho nas instituições públicas, é necessário ter capacidades complementares que são difíceis de encontrar e difficilmente “ensináveis”. Isto pode tornar relevante a existência de uma estrutura de apoio e de resolução de problemas, constituída por técnicos (nacionais) experientes; mas existe ainda pouca experiência de como supervisionar e acompanhar estes processos de mudança a partir do centro.

Vários entrevistados confirmaram que os membros das estruturas provinciais irritam-se frequentemente com a presença de peritos nacionais jovens com melhores salários, pelo que propõem uma abordagem diferente. Alguns funcionários estão acostumados a peritos estrangeiros, que consideram ter maior conhecimento e experiência, recusando acreditar que os peritos nacionais possam desempenhar as mesmas funções com resultados similares. Existe ainda a questão política, uma vez que os técnicos estrangeiros têm a vantagem de não possuir afiliação política, não sendo sempre assim em relação aos técnicos nacionais.

Verifica-se que as experiências com AT nacional estão agora a ser reunidas de forma mais sistemática e partilhadas dentro do sistema pela UTRESP. No trabalho provincial, a UTRESP retirou lições das experiências anteriores e conseguiu integrar o fornecimento de TA local nos planos de desenvolvimento provincial. Têm sido dados passos importantes para tornar este exercício útil, nos casos em que a administração provincial apoia activamente a chegada da AT

e se apropria desse processo<sup>68</sup>. Como vários entrevistados sublinharam, é certamente importante testar novas abordagens para trabalhar com TA nacional, mas o objectivo de longo-prazo deverá sempre ser a integração de conhecimentos novos e relevantes nos serviços governamentais nacionais e sub-nacionais, geridos através de um serviço público eficiente.

### 5.1.3 O desempenho dos assessores

A eficácia do pessoal de AT depende em grande medida dos objectivos e dos resultados esperados de determinada intervenção. Dependendo das circunstâncias e do que o técnico deveria fazer, podemos avaliar a sua eficácia. Aconselha-se a utilização de uma abordagem *directa* em alguns contextos, enquanto noutras uma abordagem *indirecta* ou *não-interventiva* é mais indicada. O objectivo principal deve ser um maior alinhamento da AT sempre que possível, tendo em conta: a actual reforma da ajuda e o debate sobre reforma de capacidades em Moçambique, o desejo dos decisores nacionais obterem um maior controlo sobre o uso dos recursos de AT e as primeiras experiências positivas com a AT gerida localmente e financiada através de fundos comuns. Isto implica que as agências de desenvolvimento realizem o seu apoio na perspectiva de *entregarem gradualmente a responsabilidade de gestão da AT aos parceiros nacionais*. Nesta linha de pensamento, salientamos algumas observações:

#### A procura e apropriação nacionais (*ownership*) são decisivas

Um dos principais critérios que determinam a eficácia do pessoal de AT é o facto de existir uma solicitação concreta e o grau de apropriação por parte do parceiro. Os inputs fornecidos podem estar ligados a uma estratégia de desenvolvimento de capacidades da organização e do contexto envolvente. Uma estratégia deste tipo estabelece a quantidade e qualidade da *expertise* nacional que é necessária, os requisitos do sistema (p.ex. os níveis de entrada para os formandos), o papel e funções do perito com vista à criação de *expertise* nacional e ao reforço de sistemas que serão gradualmente entregues aos nacionais formados. No caso do SISTAFE, existe implicitamente esta estratégia, que permite ao pessoal expatriado fornecer inputs de forma atempada, através de uma combinação de formação, assessoria, orientação e facilitação. Os doadores reconheceram o empenho nacional em relação a esta estratégia interna de capacitação e, actualmente, apoiam-na com uma abordagem que permite manter o distanciamento. Sem um compromisso e liderança nacionais, os parceiros internacionais não teriam certamente seguido esse caminho.

#### Do “directo” ao “indirecto”: a evolução nos requisitos de desempenho dos assessores

Quando o empenho, a liderança ou a capacidade de gestão não existem, pode ser necessária uma abordagem mais directa, resultando numa avaliação diferente das contribuições e da eficácia do pessoal de AT.<sup>69</sup> Nestas abordagens “de projecto”, pretende-se que o perito crie condições básicas para que os passos seguintes possam ser tomados. Estes projectos/programas podem requerer um envolvimento pró-activo ou uma co-gestão que é exercida pelo perito para além da função de assessoria técnica. Assim, o desempenho do técnico é avaliado de acordo com os resultados (tangíveis) do projecto, tais como o número de escolas construídas ou o aumento da frequência escolar. Já nos casos em que existe uma abordagem mais indirecta,<sup>70</sup> na qual os técnicos de AT não têm quaisquer responsabilidades

<sup>68</sup> Na Província de Manica, o Secretário Permanente salientou a importância dos técnicos locais de AT, solicitou a colaboração total dos outros funcionários e, dessa forma, fomentou que os técnicos trabalhassem de uma forma integrada.

<sup>69</sup> Estes tipos de intervenção são particularmente apelativos para certas regiões ou províncias onde as capacidades são fracas e onde existe uma forte pressão para que se atinjam os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, num espaço de tempo razoável.

<sup>70</sup> Estas podem consistir numa mistura de fundos sectoriais indirectos (*basket funding*), combinados com inputs directos seleccionados de AT, nos casos em que o fornecimento alinhado de AT não seja ainda totalmente possível.

de gestão e seguem os sistemas e procedimentos nacionais, o papel de assessoria tem de ser abordado de forma diferente. Ou seja, torna-se mais relevante a obtenção de resultados da intervenção de AT em termos do processo de evolução, como p.ex. os parceiros nacionais tomarem progressivamente a liderança.

### **Evitar responsabilidades de gestão, sempre que possível**

A maioria dos entrevistados nacionais sublinhou que o pessoal de AT é mais eficaz quando não tem, em simultâneo, responsabilidades de gestão de projectos. O enfoque principal deve ser na transferência de capacidades e conhecimentos especializados. Os técnicos não devem também ser recrutados para funções de aconselhamento e facilitação, quando são depois utilizados informalmente pelas agências de desenvolvimento para monitorizar e controlar os recursos. Quando um perito desempenha funções de controlo e gestão de recursos, estas devem estar claramente definidas, de forma a evitar que essa pessoa tenha de se envolver em situações potencialmente conflituosas.

### **Ganhar legitimidade é um elemento-chave para um aconselhamento eficaz**

Verifica-se uma grande necessidade de assistência especializada, formação e acompanhamento de processos e crescimento individual a diversos níveis, sem dominar a agenda das organizações.<sup>71</sup> Isto pode ser feito através de uma combinação de formação informal e formal, acompanhamento, facilitação de processos de mudança, estabelecimento de sistemas e disponibilização de aconselhamento quer ao nível técnico quer ao nível das políticas. Todos os técnicos de AT que entrevistámos enfatizaram que estas actividades devem ser combinadas com um certo nível de “preenchimento de espaços” (*gap-filling*), de forma a que a sua presença ganhe legitimidade. A solidariedade para com os colegas nacionais – que estão frequentemente sob grande pressão em termos de desempenho – também ajuda a fomentar um ambiente colegial e a gerar maior receptividade e confiança, através dos quais o trabalho de assessoria se torna mais eficaz.

### **Estimular a apropriação através da transferência da *accountability***

O pessoal de AT é mais eficaz num contexto de apropriação total (*ownership*), no qual o perito reporta aos parceiros nacionais ou a comités sob liderança nacional. Nos casos em que existe um processo de apropriação, mas ainda muito fraco para que haja uma gestão efectiva, podem ser necessárias formas combinadas de *accountability*, ou seja, modelos em que os representantes das agências de desenvolvimento acompanham à distância esse processo de apropriação, mas permanecem na posição de intervir quando for necessário. Estes acordos de *accountability* dupla necessitam, porém, de um bom esclarecimento e acompanhamento, quer dos técnicos quer dos parceiros nacionais, por essa terceira parte. De outra forma, poderão existir situações confusas. Os entrevistados moçambicanos salientaram a necessidade de seguir os procedimentos nacionais de recrutamento e *procurement* e de participarem de forma efectiva na definição da função de AT e na selecção dos candidatos – de preferência através de entrevistas presenciais –, de forma a fomentar uma apropriação efectiva deste recurso.

### **Uma implementação eficaz requer mecanismos entre pares e mecanismos de apoio**

Para que os acordos de *procurement* de AT sejam eficazes, torna-se necessária a existência de mecanismos de apoio e de troca de informação, que permitam suportar a implementação, particularmente quando as reformas são estendidas para as províncias. Isto é também válido para os técnicos que são colocados de forma isolada no seio das instituições e que correm o risco de ficarem à parte das redes profissionais. Estes mecanismos preenchem funções importantes de integração e podem facilitar a ligação entre a capital, as províncias e os

<sup>71</sup> Os peritos precisam, evidentemente, de possuir também conhecimentos linguísticos apropriados, sensibilidade cultural e um conhecimento sólido do país – uma combinação que não é fácil de encontrar para Moçambique, de acordo com várias fontes.

distritos, ultrapassando barreiras culturais, ajudando à transferência gradual de responsabilidades e fomentando o entendimento sobre a necessidade das reformas.

## 5.2 Revisão da procura, implementação e gestão

O material recolhido para o estudo-de-caso permitiu-nos extrair várias observações e pontos para debate, os quais agrupámos em três áreas principais: a procura, a implementação e a gestão. Temos consciência, porém, que existem sobreposições que devem ser tidas em linha de conta quando se procuram as respostas apropriadas nesta área altamente contestada.

### 5.2.1 Procura

#### Verifica-se uma procura genuína de pessoal de AT por parte de Moçambique

Apesar de existir um desconforto crescente na sociedade moçambicana relativamente ao aumento de estrangeiros no país, os decisores políticos dos vários níveis de governo, bem como as ONG moçambicanas, estão conscientes das necessidades de *expertise* para o reforço de capacidades no país. Verificou-se um falhanço de várias tentativas de assumir a responsabilidade total sem utilização de *expertise* técnica. As solicitações são essencialmente de pessoal de AT que seja capaz de dar inputs aos processos de desenvolvimento, cujas prioridades foram estabelecidas ao nível nacional. Estes peritos podem ser recrutados dentro ou fora do país, desde que a qualidade dos serviços corresponda aos requisitos necessários. Os funcionários do Governo afirmam que a remuneração do perito deve preferencialmente ser disponibilizada através de recursos angariados pelo governo. Os decisores expressam appreensão com os financiamentos que só são disponibilizados mediante a aceitação do pessoal de AT, embora indiquem que em muitos casos não têm outra escolha senão aceitar esses acordos.

#### Uma gestão insuficiente dos recursos humanos impede a articulação de solicitações específicas de AT

O novo paradigma da ajuda incita as instituições governamentais a analisar a situação geral dos recursos humanos na sua organização e a determinar o tipo de AT necessária. No entanto, as solicitações de AT não são muito específicas, uma vez que a planificação e gestão dos recursos humanos é um elemento pouco conhecido na função pública moçambicana, sendo ainda entendida principalmente como a remuneração e administração de pessoal. Existe, assim, pouca capacidade de formular as necessidades e de programar as contribuições da *expertise* externa no processo de desenvolvimento. Só um pequeno número de instituições possui solicitações mais específicas para acções de AT.

#### O caminho a seguir é o surgimento gradual das solicitações, mais do que o planeamento e elaboração da AT

Dada a fraca capacidade de formular e planear solicitações específicas de AT, verifica-se a necessidade destas solicitações emergirem gradualmente. Nas abordagens *indirectas* ou não-interventivas, o enfoque principal não é tanto nos problemas técnicos a serem abordados, mas sim nas oportunidades, utilizando a energia e empenho de grupos de pessoas dentro do sistema (como acontece no SISTAFE), providenciando ideias e dando espaço para o desenvolvimento organizacional. Esta abordagem é valiosa na medida em que cria possibilidades para a construção de componentes internas de mudança, que são cruciais para assegurar a sustentabilidade. Na ausência destas “energias”, o fornecimento de recursos de AT pode funcionar como uma solução intermédia até que a procura nacional seja formulada de forma mais clara, como aconteceu no caso da UTRESP.

O desenvolvimento de uma “estratégia abrangente de desenvolvimento de capacidades” para o sector público, que determine a quantidade e metodologia para a integração da AT, foi sugerida por alguns parceiros de desenvolvimento, mas parece irrealista no contexto actual de Moçambique. Mais promissoras parecem as abordagens baseadas no diálogo sobre políticas, nas quais as experiências emergentes de AT de vários tipos são trazidas para o debate entre o Governo e os doadores, num contexto de debate mais vasto sobre o desenvolvimento dos recursos humanos e a reforma da função pública.

### **O “pooling” de pessoal de AT parece ser a melhor opção**

O debate e as práticas de harmonização e alinhamento em Moçambique criaram condições para a reunião de diferentes contribuições em fundos comuns (“pooling”) para o fornecimento de pessoal de AT. Este é o caminho preferido por uma série de representantes governamentais e pelos PAP entrevistados para este estudo. Existem alguns casos-piloto de pequena escala e outras experiências mais vastas que suscitaram o apoio a esta abordagem, tanto no Governo central como nos PAP que apoiam activamente a Declaração de Paris. Isto porque o “pooling” implica que os parceiros de desenvolvimento se distanciem progressivamente da gestão do fornecimento dos peritos, entregando gradualmente essas responsabilidades aos parceiros nacionais. Este facto criou também uma certa “pressão pelos pares” e motivou os fornecedores tradicionais de AT a procurarem activamente contribuições úteis para poderem apoiar as agendas nacionais de desenvolvimento.

### **A exigência de abordagens endógenas de desenvolvimento**

Verifica-se uma exigência crescente de abordagens de desenvolvimento baseadas em processos internos ou nacionais, o que se reflecte também no debate sobre o “pooling” de AT. Estes exercícios podem ser caros e acarretam alguns riscos de falhanço, mas são importantes para fomentar a apropriação. Dão também espaço para a experimentação, para testes e inovações, como acontece com o SISTAFE, que é apoiado através do sistema de fundo comum. Isto é muito exigente para com o ambiente nacional e ajuda a provocar mudanças internas mais amplas, podendo mesmo ter efeitos mais alargados. Os casos-piloto têm mesmo o potencial de funcionar como *referências organizacionais modernas* para o país, tal como acontece com a companhia aérea Ethiopian Airlines, que impulsiona a confiança e orgulho nacionais.

### **As necessidades de AT aos níveis provincial e distrital são descuradas**

O debate sobre o fornecimento de pessoal de AT centra-se bastante no nível macro, uma vez que prevalece na comunidade doadora uma perspectiva económica que deriva das preocupações com a harmonização e alinhamento dos recursos financeiros. Não é conferida muita atenção ao tipo de AT que é solicitada fora de Maputo, para transformar as reformas macro em operações com sentido ao nível provincial e municipal. Alguns parceiros de desenvolvimento não encaram este facto como uma preocupação, uma vez que é da responsabilidade do Governo, embora sejam evidentes as falhas de capacidade nas administrações provinciais – que não conseguem dirigir as reformas aos níveis mais baixos. Se o governo central é responsável por uma iniciativa de reforma, os parceiros de desenvolvimento assumem com frequência que as administrações provinciais vão automaticamente apropriar-se dessa reforma e que o sistema governamental se regulará a si próprio ao longo do tempo.

### **Menor necessidade de “mudança de mentalidades e atitudes”**

O destacamento de técnicos por parte de fornecedores de AT ou pelas ONG é muitas vezes justificado pelo argumento de que os peritos podem dar contribuições importantes para a “mudança de mentalidades e atitudes” dos indivíduos que estão pouco expostos a diversas culturas ou abordagens de trabalho. A filosofia subjacente a este argumento é que a

cooperação é mais do que o financiamento, mas antes uma aprendizagem mútua, podendo ajudar a aproximar sociedades diferentes. Embora estas abordagens sejam profundamente válidas, registámos pouca procura deste tipo de pessoal de AT. Os funcionários do governo e os representantes das ONG pretendem *expertise* que os ajude a produzir rapidamente resultados tangíveis, uma vez que existem pressões por parte do governo e dos parceiros de desenvolvimento para a obtenção de resultados no terreno. Os entrevistados expressaram também a opinião que a maioria dos funcionários que trabalham com pessoal de AT já completaram o ensino superior e interagiram com outras culturas ou hábitos de trabalho através da globalização, de laços familiares ou de formação no estrangeiro.

### 5.2.2 Implementação

#### Abordagem alargada com vários acordos de implementação

O processo de reunião do pessoal de AT em fundos comuns é bastante recente, o que resulta em diversos tipos de abordagens e sub-abordagens, em particular as que são praticadas de forma “indirecta” e aquelas que exercem um controlo mais “directo” com a perspectiva de gradualmente transferirem as responsabilidades. Por exemplo, verificámos a existência de *fundos comuns* bem identificados para o recrutamento de pessoal de AT, bem como de *financiamentos paralelos de projectos* para contratar peritos que são depois *mandatados para uma estratégia sectorial* financiada por um fundo. No caso de algumas agências, os técnicos de AT são a contribuição para um determinado fundo. Esta variedade de abordagens engloba vários graus de confiança nas capacidades de gestão dos parceiros nacionais, mas reflecte também os interesses institucionais dos fornecedores de AT, que serão questionáveis assim que as abordagens baseadas no *procurement* sejam dominantes.

#### A ligação entre os níveis macro, intermédio e micro: que papel para a AT?

São poucas as agências que têm levado a sério este desafio de ligação e que começaram a testar várias abordagens alinhadas com as reformas sectoriais. Outras agências continuam a conceder financiamento às ONG ou aos níveis de governo mais baixos, para os tradicionais projectos ou programas. Este financiamento é frequentemente acompanhado por AT “ligada”, com o objectivo de contribuir para o fornecimento de serviços ou para o desenvolvimento da governação num sector ou área particular. Existe um interesse crescente sobre a criação de ligações e pontes, uma vez que não há provas de que os fundos comuns ao nível macro tenham conduzido a um desempenho e capacidade sustentáveis em termos de pobreza nos níveis mais baixos. Alguns parceiros de desenvolvimento afirmam que os acordos de fundos comuns devem abrir espaço para abordagens-piloto que tentem ligar e coordenar melhor entre os vários níveis. Existe igualmente a oportunidade de comparar várias abordagens e experiências de AT, debatendo se a AT tem um papel a desempenhar e, no caso de uma resposta afirmativa, que tipo de papel deveria ser, para ajudar a transformar as reformas de uma maneira razoavelmente suave e gerível.

#### A defesa de abordagens flexíveis no fornecimento do pessoal de AT

A situação de Moçambique em termos de capacidade varia muito entre sectores e dentro dos próprios sectores, bem como entre o nível macro e os escalões mais baixos da administração pública. Da mesma forma, a capacidade das ONG difere consideravelmente. Segundo vários entrevistados da comunidade doadora e do Governo, esta diversidade requer abordagens diferenciadas no fornecimento de pessoal de AT. O “pooling” de técnicos de AT deve ser utilizado sempre que o diálogo sobre políticas revele que a AT deve ser obtida de um fundo comum sob liderança governamental. Nos casos em que a capacidade é demasiado fraca para definir solicitações e assegurar a gestão nacional dos peritos, ou quando o mercado local é incapaz de oferecer a *expertise* que se pretende, pode ser apropriada uma disponibilização directa de técnicos. Esta deve ser prosseguida com a perspectiva de construir gradualmente

as capacidades nacionais, de forma a permitir que o doador se distancie e por fim entregue o recrutamento e gestão dos técnicos aos parceiros.

### **Enfoque nas questões financeiras: negligência dos recursos humanos**

O processo de harmonização e alinhamento em Moçambique tem-se centrado no financiamento de uma transformação do sistema para as instituições que beneficiam de fundos comuns. A questão do desenvolvimento e gestão dos recursos humanos nacionais foi, até agora, pouco abordada no diálogo sobre políticas, apesar de os parceiros reconhecerem a importância dos recursos humanos. Um dos argumentos mais citados é de que tal diálogo iria envolver os doadores de forma mais profunda nos assuntos governamentais e aumentar os custos de transacção – que é precisamente o que a agenda de harmonização e alinhamento tenta evitar. Apesar destes riscos, alguns doadores consideram que a questão mais vasta dos recursos humanos tem sido negligenciada no diálogo e também na implementação, sendo tratada como um anexo às questões financeiras. Deveria, portanto, ser dada uma maior atenção a este tópico, através de grupos de trabalho sectoriais, em estreita coordenação com as iniciativas que tratam da reforma da função pública.

### **Os resultados tangíveis são importantes**

A tendência geral vai no sentido de mudar os sistemas, deixar os processos fluírem, estimular a apropriação local e encorajar os processos endógenos de desenvolvimento. A experiência do PROAGRI demonstra, porém, que o enfoque extremo numa reforma alargada e no desenvolvimento de capacidades, em detrimento da obtenção de resultados tangíveis, acarreta o risco de se perderem parceiros importantes ao longo do processo de reforma. Pode fazer sentido o acompanhamento de tais processos com AT de longo-prazo e colocada estrategicamente para facilitar a realização de resultados intermédios. Nos casos em que o sistema nacional não esteja suficientemente maduro para financiar as despesas operacionais ou as actividades básicas dos técnicos, o recurso a um orçamento ou a um *fundo de desenvolvimento de capacidades* tem demonstrado resultados positivos para os técnicos e contribuído para tornar os seus esforços mais eficazes.

### **A capacidade e práticas de *procurement* ao nível local determinam o modo de fornecimento da AT**

A robustez dos sistemas de *procurement* do país parceiro para a obtenção de AT é uma questão do interesse dos parceiros de desenvolvimento. Os padrões internacionais nem sempre são seguidos e existem muitos exemplos de práticas subtils de corrupção, frequentemente ligadas à pertença partidária. Alguns críticos referem a possível perda de eficácia quando se opta pela disponibilização directa de técnicos de AT. Outros advogam uma abordagem caso-a-caso em que o sistema de concurso local seja acompanhado por um diálogo que permita avaliar o cumprimento dos procedimentos e padrões internacionais. Nos casos analisados neste estudo, encontrámos abordagens inovadoras e com resultados positivos, no recrutamento de peritos através de fundos comuns.

### **Necessidade de um “novo tipo” de assessores e facilitadores**

Acompanhar processos, facilitar e aconselhar, sem dominar a agenda de desenvolvimento de uma organização é, em si mesmo, uma especialização. Os assessores “tradicionalis”, que costumavam gerir e executar projectos, são cada vez mais solicitados para desempenharem um papel diferente. Nem todos são capazes ou têm vontade de o fazer. Alguns podem sentir-se menos motivados e com poucos desafios; outros podem ter dificuldades em testemunhar uma má gestão de recursos sem que possam intervir. Isto suscita uma agenda de desenvolvimento de capacidades cada vez mais exigente para as agências, que se vêm perante a necessidade de reter o pessoal experiente, de encontrar novos profissionais no mercado e de formar um novo stock de assessores com um “novo estilo”, que sejam capazes de corresponder ao que se pretende.

### 5.2.3 Gestão

#### A liderança local do pessoal de AT é uma diferença qualitativa

Quanto mais se der aos decisores nacionais espaço de escolha quanto à selecção, recrutamento e gestão do pessoal de AT para preencher uma solicitação clara, mais provável é que o fornecimento desses recursos seja eficaz. Os peritos internacionais que trabalharam no âmbito de projectos tradicionais e que agora trabalham sob liderança nacional enfatizam que existe uma diferença qualitativa em termos de apropriação (*ownership*) quando o pessoal de AT é recrutado através de acordos comuns e harmonizados.

#### O “pooling” de AT significa maior eficiência

Os representantes das agências de desenvolvimento salientam que a AT é a parte da ajuda menos alinhada e harmonizada em Moçambique, o que acarreta grandes custos para o país e para os parceiros de desenvolvimento em termos de oportunidades. As experiências iniciais (em áreas seleccionadas) demonstram que a integração da AT na planificação, orçamentação e monitorização do Governo pode conduzir a ganhos de eficiência e permitir que sejam tomadas decisões estratégicas sobre o uso e afectação dos recursos. Os ganhos reais só podem ser assegurados, obviamente, quando está presente uma capacidade local de gestão efectiva dos recursos. No entanto, os parceiros de desenvolvimento enfatizam que a existência de fracas capacidades não deve ser utilizada como uma desculpa para não participar em fundos comuns e afirmam que é necessária a adopção de abordagens diferenciadas (ou abordagens combinadas) nos vários sectores.

#### Comparação do que conduz a resultados positivos e negativos

A existência de um “pooling” efectivo de recursos nos concursos e gestão da AT no sector das finanças não deve conduzir a um optimismo tecnocrático com o objectivo de facilitar a replicação noutras áreas. As finanças são uma área de grande especificidade e de interesse comum para o Governo e os parceiros de desenvolvimento. A existência de um interesse conjunto numa contabilidade e *accountability* apropriada pode mobilizar apoios conjuntos mais facilmente do que outras áreas com uma natureza menos tangível e mais orientadas para a evolução em termos de processo. Para que possam ser ultrapassadas as dúvidas sobre o que funciona (ou não) nas áreas com resultados menos tangíveis ou mensuráveis, podem ser realizadas avaliações conjuntas que comparem os vários mecanismos da ajuda, de forma a decidir como reunir da melhor forma os recursos para a AT. A nova iniciativa de apoio às reformas de descentralização – o PPFD – poderá indicar algumas práticas promissoras nesta vertente.

#### A junção de recursos para AT não é garantia de sustentabilidade

Existem várias experiências de fundos comuns para o recrutamento de AT nacional e internacional que estão sob gestão nacional. Os peritos são recrutados através de contratos em que a remuneração corresponde aos preços de mercado. Estes contratos são também atractivos devido à formação suplementar e a outras oportunidades de evolução profissional. O estabelecimento de sistemas como o SISTAFE ajuda a reforçar as capacidades nacionais de gestão e pode reduzir os custos de gestão dos doadores para a mobilização de AT. No entanto, o sistema desmorona-se quando o financiamento da AT é retirado após um período limitado de intervenção, como aconteceu com os técnicos nacionais recrutados para apoiar a implementação do PROAGRI nas províncias. Este exemplo salienta mais uma vez a necessidade de encarar o desenvolvimento de capacidades numa perspectiva mais abrangente e centrar a atenção não apenas no que funciona, mas também naquilo que permanece ao longo do tempo.

## **A gestão nacional do pessoal de AT não é uma prioridade-chave**

A participação e o poder de tomar decisões no processo de *procurement* de AT são essenciais para o governo e para as ONG. O facto de os contratos serem geridos pelas instituições nacionais ou pelas agências tem uma importância secundária, desde que os procedimentos estejam alinhados com as práticas nacionais. É bastante apreciado que os fornecedores de AT funcionem como agência de recrutamento e de gestão humana, efectuando a procura, deixando as decisões para os parceiros nacionais e assegurando posteriormente a gestão dos aspectos contratuais. Isto choca com a perspectiva de alguns parceiros de desenvolvimento que advogam a utilização de fundos comuns. Estes prefeririam ver as instituições nacionais efectuarem o *procurement* e a gestão da AT, uma vez que isso reduziria os seus custos de gestão e favoreceria também um reforço do sistema de gestão de recursos humanos na organização de acolhimento.

## **A chegada do pessoal de AT e os seus parceiros nacionais**

A maioria do pessoal de AT recrutado para posições séniores de assessoria possui uma vasta experiência de trabalho em ambientes e contextos culturais diversos. No entanto, sentem que os parceiros nacionais nem sempre estão suficientemente informados e preparados para a sua chegada. Os assessores recentemente chegados a Moçambique devem ser informados de uma forma completa sobre os desenvolvimentos internacionais em termos de modalidades da ajuda e de como é que estas se traduzem nas estratégias e políticas sectoriais, bem como quais as implicações para o seu trabalho e papel. Algumas agências de desenvolvimento fornecem apreciadas sessões de esclarecimento a ONG sobre a mutação das relações da ajuda em Moçambique. Estes instrumentos simples de partilha de conhecimentos podem ser facilmente aplicados com uma participação mais alargada. A organização de visitas de campo para o pessoal das embaixadas que lida com as questões do desenvolvimento é outra das inovações em Moçambique, tendo como objectivo aumentar o conhecimento sobre as realidades no terreno (fora de Maputo). Estas visitas de familiarização são igualmente muito apreciadas.

## **Mudanças nas relações de *accountability***

Com as mudanças nas relações de ajuda, a *accountability* - em termos de utilização e resultados das contribuições dadas pelo pessoal de AT - é cada vez mais uma responsabilidade do Governo. O surgimento de uma *accountability* nacional nesta área é um processo gradual que se torna mais evidente quando a ajuda é concedida de forma *indirecta*. Quando as intervenções estão a transitar de abordagens directas para indirectas, existem formas mistas de *accountability*, em que a agência de desenvolvimento permanece à distância, mas com capacidade de intervir no caso de algo correr mal. O *acordo de desempenho* do pessoal de AT elaborado pela Danida e assinado pelo parceiro nacional, pelo perito e pela embaixada, é um dos exemplos mais óbvios desta modalidade. Estes instrumentos podem ajudar a conferir uma maior atenção aos parceiros nacionais, se forem geridos com cuidado e de forma construtiva. A existência de uma *accountability* nacional crescente não implica que o processo de *procurement* e gestão do pessoal de AT pertença exclusivamente ao Governo desde o início. Testemunhámos exemplos em que as agências de desenvolvimento deram uma ajuda valiosa para encontrar um técnico adequado, tendo o processo subsequente de escolha e de gestão sido assumido pelas autoridades nacionais.

## 6 Conclusões

Nos últimos 15 anos aproximadamente, Moçambique registou uma transformação significativa, de um país em situação de pós-conflito para uma democracia parlamentar. A ajuda financeira e técnica externa foi instrumental para realizar essa mudança e para o reforço do Estado – incluindo o influxo maciço de pessoal de AT de longo-prazo. Desde o início dos anos 90 até meados dessa década, verificou-se uma transição das chamadas “abordagens de realização” (*doing approaches*), nas quais as agências de desenvolvimento implementavam elas próprias as actividades numa altura de instabilidade, para abordagens mais directas (*direct approaches*), caracterizadas por um envolvimento com os países parceiros de forma mais participativa, embora retendo o controlo sobre o planeamento e os recursos. Esta abordagem foi predominante durante o resto da década e é ainda largamente utilizada actualmente em Moçambique. Segundo a abordagem directa, os técnicos de AT desempenham tanto funções de aconselhamento como de gestão, simplesmente porque as capacidades nacionais de implementação das actividades são fracas. A segunda metade da década de 1990 assistiu ao surgimento gradual de abordagens mais indirectas (*indirect approaches*) em áreas seleccionadas, nas quais os parceiros de desenvolvimento passaram a responder, a estimular e a alimentar processos liderados pelo próprio país. Estas são actualmente utilizadas de forma mais alargada, no contexto de abordagens de programa e do apoio orçamental. Vários parceiros de desenvolvimento percorreram um longo caminho até abordagens não-interventivas (*hands-off approaches*), estabelecendo programas em que os desembolsos são efectuados de acordo com os progressos mensuráveis e demonstrados por parte das instituições do país. Nas abordagens indirectas e não-interventivas, os técnicos de AT actuam como conselheiros ou facilitadores, respondem a solicitações formuladas internamente, e prestam contas aos parceiros do país.

Tendo em conta o contexto moçambicano, as actuais inovações na cooperação para o desenvolvimento e os resultados dos vários exemplos analisados neste relatório, o estudo-de-caso apresenta as seguintes conclusões:

- **Diálogo de políticas sobre os recursos humanos.** O pessoal de AT situa-se normalmente ao nível dos projectos e programas, estando raramente ligado a um diálogo político mais abrangente sobre o desenvolvimento de recursos humanos no sector público. Vários comentários dos entrevistados indicam a necessidade de abordar de forma mais vigorosa a reforma da função pública e de os doadores e países parceiros darem maior atenção às revisões conjuntas e aos debates sobre políticas, ao nível mais elevado. A qualidade do planeamento e desenvolvimento dos recursos humanos no sector público ajuda a melhorar a eficácia da concepção e programação do pessoal de AT.
- **Os fundos comuns para o pessoal de AT são o caminho a seguir.** Verifica-se a existência de uma tendência clara, por parte das instituições governamentais e de um número significativo de parceiros de desenvolvimento, para a reunião de diferentes contribuições em fundos comuns para o fornecimento de pessoal de AT (“pooling”). A Declaração de Paris, com a sua agenda de harmonização e alinhamento, está a ser utilizada como guia pelos decisores no GdM e pelas agências de desenvolvimento, de forma a conduzir um número cada vez maior de actores segundo as prioridades nacionais de desenvolvimento.
- **A relação entre os fundos de AT e o empowerment.** Os fundos para o recrutamento de técnicos de AT podem habilitar a organização do país parceiro a tomar decisões sobre as prioridades estratégicas e a afectação de recursos, de forma a realizar as estratégias de desenvolvimento formuladas internamente. Os fundos de recursos para o fornecimento de AT têm uma importância menor para uma organização independente e capacitada. Quando uma organização tem uma ideia clara sobre a mais-valia do fornecedor de AT,

pode formular solicitações específicas, para as quais a melhor escolha poderá ser um fornecedor de confiança, que leve a cabo uma procura no mercado de trabalho (internacional/regional).

- **Continua a existir demasiada fragmentação no fornecimento de AT.** A AT e os técnicos fornecidos como parte integrante dessa AT são, ainda, a vertente da ajuda que está menos alinhada e harmonizada em Moçambique. A existência de processos decisórios fracos e de uma capacidade organizacional insuficiente por parte do país parceiro são algumas das razões para aumentar os fundos comuns para AT, de forma a ajudar os parceiros a reforçarem as suas capacidades e a assumirem uma liderança mais efectiva neste importante recurso. O aumento destes fundos permitiria também aos países parceiros recrutarem no mercado internacional de trabalho, a custos mais baixos. As estimativas sugerem que a AT em Moçambique constitui cerca de metade da factura salarial do sector público, sendo uma despesa que um número cada vez maior de decisores em Moçambique e alguns parceiros de desenvolvimento consideram inadequada em termos de utilidade-preço.
- **Reunir recursos para a AT é uma medida transitória.** Todas as partes reconhecem que os recursos nacionais deverão substituir, numa fase posterior, o fornecimento de recursos para fundos comuns por parte dos doadores. O apoio orçamental levado a cabo pelos parceiros de desenvolvimento indica que estes estão preparados para tornar disponível a maioria dos recursos dispendidos em AT, bem como para pagar os custos de transição da reforma da administração pública e de outras reformas fundamentais, enquanto exista um diálogo político efectivo sobre estas reformas e sobre o reforço institucional subsequente.
- **Transitar de abordagens “directas” para abordagens “indirectas”.** Vários entrevistados comentaram que é necessário trazer mais parceiros para os programas de apoio às reformas e alterar a ajuda para abordagens mais “indirectas”, mas permanecem dúvidas sobre como colocar isto em prática. É necessário que exista uma coordenação governamental forte, para conduzir um diálogo político efectivo sobre como fornecer a AT enquanto complemento de uma série de reformas centrais na engrenagem governamental. Uma liderança nacional forte pode igualmente ajudar a racionalizar o número de fornecedores de AT e de ONG por sector, pressionando os parceiros de desenvolvimento a alterarem as suas ideias sobre as formas de fazer cooperação. Para além disso, as experiências dos vários sectores demonstraram que uma coordenação e complementaridade efectivas podem ajudar a encorajar abordagens mais coordenadas e alinhadas. Nos casos em que a liderança governamental não é suficientemente forte, a “pressão pelos pares” pode ajudar a atraír parceiros que têm estado indecisos, apesar da sua capacidade e vontade. No entanto, é importante deixar espaço para novos parceiros experimentarem novas abordagens. A aplicação de um modelo único não terá resultados positivos.
- **Pode fazer sentido uma combinação de abordagens “indirectas” e “directas”.** O fornecimento e acompanhamento mais directo do pessoal de AT são válidos se estiverem inseridos numa estratégia de reforma mais alargada, que conduza a uma maior liderança e apropriação (ownership) por parte do país. A combinação de várias abordagens pode ser benéfica se for orientada pelas prioridades estabelecidas ao nível nacional. Embora o fornecimento “directo” de técnicos de AT possa ser dispendioso, em algumas circunstâncias as necessidades podem justificar os custos. O espírito da Declaração de Paris é que tais decisões sejam tomadas em diálogo com o país parceiro e envolvendo os vários detentores de interesse no plano sectorial sob liderança nacional.
- **Reconhecer as diferenças de capacidade entre os vários níveis de governo.** Os contextos são marcadamente diferentes entre o nível macro (de Maputo) e os níveis provinciais ou outros níveis mais baixos. As abordagens “indirectas” são factíveis onde haja uma boa base de pessoal qualificado, mas isto é mais provável nas capitais do que

nas províncias. Os parceiros de desenvolvimento e o governo devem analisar cuidadosamente as capacidades existentes aos níveis provincial e municipal, concebendo o seu apoio de acordo com essa análise. É também importante que as actividades sejam elaboradas no apoio ao desenvolvimento de capacidades para interligar os vários níveis de governação, em termos de consciencialização e coerência de políticas.

- **Utilizar o pessoal de AT como instrumento estratégico de mudança.** O fornecimento de pessoal de AT – seja através de fundos comuns, seja através de disponibilização directa (“in-kind”) – deve ser encarado pelo Governo como uma contribuição estratégica para o desenvolvimento de capacidades, e não exclusivamente como um recurso económico que permite preencher os espaços vazios nos empregos puramente técnicos. Estes técnicos podem desempenhar um papel importante no acompanhamento de processos de mudança, fornecendo inputs para “modificar mentalidades e atitudes” e encorajando a transformação institucional. Nos casos em que os técnicos são disponibilizados directamente, estes devem ser destacados com um mandato para servir o processo de reforma local (e não a agenda do fornecedor da AT). A identificação de necessidades e o uso efectivo da AT podem ser assegurados através de mecanismos conjuntos, como grupos de trabalho para parceiros do desenvolvimento e um diálogo com o Governo sobre o desenvolvimento dos recursos humanos e sobre a reforma da função pública.
- **Abordagens diferentes requerem perfis diferentes dos técnicos de AT.** A cooperação para o desenvolvimento dos nossos dias exige que os profissionais sejam ainda mais flexíveis que no passado. É necessário que exista pessoal bem qualificado e com experiência, que seja capaz de desempenhar as suas funções não só no plano técnico, mas que possua igualmente capacidades de relacionamento interpessoal e uma experiência sólida. Os profissionais têm de estar plenamente conscientes das condições para o desenvolvimento de capacidades numa dada situação, sendo capazes de acompanhar o parceiro no processo de transformação através de um repertório de papéis e de alteração de técnicas. O perito deve proteger o parceiro de forma a que este não fique retraído e, portanto, deve deixar a situação fluir sempre que possível, mas deve igualmente assegurar a obtenção de metas tangíveis, pelo que pode ser necessário um envolvimento mais pró-activo. Tais assessores, com uma multiplicidade de talentos e que são capazes de gerir a relação de forma produtiva, são raros. Nos casos em que o mercado internacional de trabalho não permite a identificação de candidatos adequados, os fornecedores especializados de AT podem estar mais bem colocados para identificar, formar e recrutar tais técnicos. Para manterem a competitividade, os fornecedores de AT precisam de reter o pessoal experiente, encontrar novos profissionais no mercado e formar um novo stock de assessores com um “novo estilo”, que sejam capazes de corresponder ao que se pretende.
- **As abordagens “indirectas” requerem uma alteração nas relações de “accountability”.** As abordagens “indirectas” implicam que o governo parceiro gere os programas de desenvolvimento e presta contas por eles. Isto significa um retorno ao conceito original das relações laborais, no qual o cliente compra aconselhamento técnico para seu uso próprio e o “perito” é responsável directamente perante esse cliente. A transferência da AT do doador para o país parceiro requere um certo grau de risco por parte do financiador, que perde o controlo sobre a direcção do programa. A principal razão para alterar a relação de *accountability* é que um país só pode ser ajudado a encarregar-se dos seus próprios programas, se tiver a oportunidade de desenvolver as capacidades adequadas. A responsabilização e prestação de contas é uma oportunidade de aprendizagem, para que as organizações desenvolvam as suas próprias capacidades de gestão e construam o seu próprio sentido de compromisso com o programa no longo-prazo. Ainda mais importante é o facto de o estabelecimento de mecanismos de transparência poder ser uma forma de melhorar a *accountability* entre o governo e os

cidadãos, construindo meios de equilíbrio na sociedade, os quais podem ajudar a controlar o fenómeno de corrupção que é comum em Moçambique. Nos casos em que o parceiro não seja suficientemente forte para gerir os inputs de recursos de uma forma efectiva, pode justificar-se o uso de mecanismos duplos temporários de *accountability*, tais como os que encontrámos em alguns casos analisados no estudo.

- **O contexto pode influenciar o modo como é efectuado o fornecimento do pessoal de AT.** Num país pobre como Moçambique, com fracos sistemas de controlo, incentivos perversos e corrupção, a economia política deve ser incluída em todas as decisões sobre o fornecimento de recursos, incluindo de pessoal de AT. Nos casos evidentes de má utilização dos recursos, podem existir razões para implementar abordagens mais “directas”, ou mesmo para suspender totalmente a ajuda enquanto medida temporária. No entanto, os riscos óbvios de fornecer recursos de forma “indirecta” não devem servir de justificação para permanecer colado a uma abordagem. Vários entrevistados confirmaram que um diálogo político efectivo e coordenado abre espaço para a mudança, o qual deve ser aproveitado pelas agências de desenvolvimento.

Estes pontos de conclusão são apresentados com o objectivo de estimular o diálogo sobre a AT e sobre o desenvolvimento de capacidades entre os doadores, e destes com o país parceiro. O diálogo entre doadores é um desafio particular, uma vez que existem perspectivas substancialmente diferentes entre as agências de desenvolvimento em Moçambique, sobre como abordar a questão da AT. Algumas optam por um envolvimento mais *directo*; outras defendem abordagens claramente *indirectas*. Estas visões divergentes foram expressas desde logo nos comentários ao primeiro draft do estudo. Estes incluíram opiniões variadas, desde “o relatório apoia demasiado a perspectiva de que o apoio geral ao orçamento deve ser maximizado, em vez de enfatizar a procura da combinação certa de modalidades da ajuda” e de que “é irrealista assumir que a accountability do pessoal de AT deva (ou mesmo possa) ser feita somente em relação à instituição parceira”, até “o relatório apoia demasiado uma abordagem gradual ao alinhamento da AT” e “gostamos dos vossos pontos sobre accountability, particularmente que esta deve ser feita claramente em relação ao Governo, em vez das formas confusas e ambíguas de accountability que temos frequentemente no contexto actual”. Embora não existam certamente respostas fáceis, esperamos que os pontos acima referidos possam fornecer uma base para o diálogo sobre este tema. Estas ideias deverão ser debatidas sob liderança governamental, de forma a encontrar o caminho apropriado.

## Bibliografia

- ActionAid. 2006. *Real Aid: Making Technical Assistance Work.*
- ADPESE. 2005. *Aide Memoire – Mid-Term Review of the Danish Support to the Education Sector Strategic Plan in Mozambique (DSESSP).* (Technical Working Paper, Outubro de 2005).
- Anderson. B., J. Cavanagh e P. Pietras. 2005. *SISTAFE Quality Assurance Group. Report of the 5<sup>th</sup> Mission 14-18 November 2005.*
- Anderson. B., J. Cavanagh e T. Reite. 2005. *SISTAFE Quality Assurance Group. Report of the 4<sup>th</sup> Mission 10-20 May 2005.*
- Banco Mundial. 2005a. *Capacity building in Africa: an OED evaluation of World Bank support.*
- Banco Mundial. 2005b. *An Independent Review of World Bank Support for Capacity Building in Africa: The Case of Mozambique.* Washington: Operations Evaluation Department .
- Barder, O. e N. Birdsall. 2006. *Payments for Progress: A Hands-Off Approach to Foreign Aid.* Washington DC: Centre for Global Development.
- Baser, H. e P. Morgan. 2002. *Harmonising the Provision of Technical Assistance: Finding the Right Balance and Avoiding the New Religion.* (ECDPM Discussion Paper, 36). Maastricht: European Centre for Development Policy Management
- Batley, R., L. Bjornestad and A. Cumbi. 2006. *Mozambique Country Report – Joint Evaluation of General Budget Support 1994 – 2004.* Londres: IDD and Associates.
- Batley, R. 2005. *The Costs of Owning Aid, in: Public Administration and Development 25.*
- BMZ. 2006. *Mozambique Country Strategy 2006-2009.* Berlim: Ministério Federal Alemão para a Cooperação Económica e Desenvolvimento.
- Castel-Branco, C.N. 2007. *Mozambique Programme Aid Partners Performance Review 2006, Final report 28-02-2007.*
- DFID. 2005a. *Developing capacity? An evaluation of DFID-funded technical cooperation personnel for economic management in Sub-Saharan Africa.* Relatório de Síntese, Draft.
- DFID. 2005b. *DFID Practice Paper: How to Make DFID Technical Cooperation (TC) Effective - Draft.* Londres: DFID Policy Division.
- Duncan, T. 2006. *Special Evaluation Study on the Performance of Technical Assistance - 2nd Position Paper.*
- ECDPM. 2005. *Evaluation of the Strategic Gap Filling Programme of the Commonwealth Secretariat.* Relatório Final. Maastricht: European Centre for Development Policy Management
- ECDPM/ ACE Europe, 2006. *Changing Minds and Attitudes – Towards Improving Belgian Technical Assistance Final report.* Bruxelas: BTC

- Ellerman, D. 2006. *Helping People to Help Themselves: From The World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*. Michigan: University of Michigan Press
- Ernest & Young. 2005. *Review of the PAPs' Performance in 2005 and PAPs' PAF Matrix Targets for 2006*. Relatório Final.
- FMI. 2005. *Evaluation of the technical assistance provided by the International Monetary Fund*. Washington: Independent Evaluation Office
- GdM. 2006. *Programa de Reforma do Sector Público – Fase II (2006-2011)*. Autoridade Nacional da Função Pública. Aprovado na 24ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros a 10 de Outubro de 2006.
- GdM. 2005. *Public Sector Reform Programme, Phase 1 (2005-05) Strategic Review*. Relatório final
- GdM/ Danida. 2005. *Agriculture Sector Programme Support Phase II – ASPSII. Programme Document*. Copenhaga: GdM/Ministério da Agricultura (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca , Danida).
- GdM/ Danida. 2001. *Danish Support to the Education Sector Strategic Plan (DSESSP) Mozambique 2002-2006. Sector Programme Support Document*. GdM/Ministério da Agricultura (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca , Danida).
- GdM/ PAP. 2005. *Joint Review – Aide Memoire Versão Final*.
- GTZ. 2006. *PEB-Manica: Promoção da Educação Básica na Província de Manica*. Novembro de 2006.
- Hodges, T. and R. Tibana. 2005. *Political Economy of the Budget in Mozambique*. (Oxford Policy Management).
- IDD e Associados. 2006. *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004. Burkina Faso, Malawi, Mozambique, Nicaragua, Rwanda, Uganda, Vietnam*. Relatório de Síntese
- Israel, A. 1987. *Institutional development: incentives to performance*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Killick, T., C. Castel-Branco and R. Gerster. 2005. *Perfect Partners? The performance of Programme Aid Partners in Mozambique, 2004. A report to the Performance Aid Partners and Government of Mozambique*
- Lopes, C. e T. Theisohn. 2003. *Ownership, Leadership and Transformation – Can we do better for Capacity Development?* Nova Iorque: PNUD
- Menocal, A.R. e S. Mulley. 2006. *Learning from experience? A review of recipient-government efforts to manage donor relations and improve the quality of aid*. Overseas Development Institute.
- Morgan, P. 2002. Technical Assistance: correcting the precedents. In: *Development Policy Journal, Volume 2*. Nova Iorque: PNUD

Morgan, P., T. Land, H. Baser. 2005. *Study on Capacity, Change and Performance - Interim report*. (ECDPM Discussion Papers, 59A). Maastricht: European Centre for Development Policy Management

OCDE/CAD. 2006. *The Challenge of Capacity Development, Working Towards Good Practice*.

OPM. 2003. *A vision for the future of Technical Assistance in the International Development System*. Oxford: Oxford Policy Management

Pavignani, E. e V. Hauck. 2002. *Pooling of Technical Assistance in Mozambique: Innovative Practices and Challenges*. (ECDPM Discussion Paper, 39). Maastricht: European Centre for Development Policy Management

Ramagem, S. 2006. *Reestruturação Orgânica do Ministério da Agricultura: Evolução ou Involução?*, Agosto de 2006.

Renzio, P. e J. Hanlon. 2007. *Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of aid dependence in Mozambique*. Managing Aid Dependency Project. (GEG Working paper, 2007/ 25). Oxford: GEG.

Scanteam. 2006. *Strengthening Capacity Development Support Programmes, Mozambique*. Oslo: Scanteam.

Tollenaere, M. 2006. Fostering Multiparty Politics in Mozambique. In: *Promoting democracy in postconflict societies* (Zeeuw de J. and K. Kumar, ed., Pages 75-96). Colorado: Lynne Rienner Publishers. Boulder.

USAID. 2005. *Corruption Assessment: Mozambique*. Relatório Final

USAID. 2004. *General budget support: an alternative assistance approach – Mozambique country case study. PPC Evaluation*. (Working Paper, 18). Washington: Bureau for Policy and Program Coordination.

Zucula, P. e G. Owens. 2004. *Technical Assistance Needs Assessment for the Ministry of Agriculture and Rural Development, Mozambique*. USAID/Sida/DAI.

## Anexo 1: Termos de Referência<sup>72</sup>

### Provisão de Assistência Técnica – O que podemos aprender das experiências promissoras?

#### Proposta para um Estudo em Moçambique

##### Antecedentes

O Centro Europeu para a Gestão de Políticas de Desenvolvimento (The European Centre for Development Policy Management (ECDPM)) foi solicitado para realizar um estudo sobre a provisão de Pessoal para prestar Assistência Técnica em nome da AusAID, BMZ, e Danida. Um comité de direcção composto por três agências de financiamento e o DFID, que participou na última reunião do Comité de Direcção como observador, fará a supervisão do estudo. O objectivo geral do estudo é de ganhar um melhor entendimento sobre as futuras necessidades de assistência técnica e de recomendar a melhor forma de mobilizar, usar e gerir pessoal para prestar assistência técnica, de forma a fortalecer a capacidade nacional.

Moçambique foi identificado como um dos três países que terão o proposto estudo juntamente com o Vietname e Ilhas Salomão. Cada um dos três estudos identificará e explorará exemplos de práticas inovativas em termos de eleição, providenciamento e monitoria de assistência técnica – cujas lições podem ser de interesse para a comunidade de parceiros para o desenvolvimento. Desse modo, esta iniciativa não deve ser vista como uma avaliação das experiências do país mas como um estudo mais amplo para gerar oportunidades de aprendizagem. Em Segundo lugar, esta iniciativa procurará proporcionar uma contribuição para a elaboração de directivas sobre as modalidades de Assistência Técnica que está actualmente em realização.

No contexto dos compromissos internacionais para o aumento dos níveis de ajuda e para a consecução dos ODMs (MDGs), existe interesse particular em ver como é que as abordagens inovativas podem contribuir para as actuais preocupações para melhorar a eficácia da ajuda e desenvolvimento das capacidades conforme o expresso na Declaração de Paris. O estudo tem particular interesse em constituir lições práticas sobre a experiência naquilo que funciona e suas razões.

##### O Proposto Estudo Moçambicano

Iniciativas recentes levadas a cabo pelo Governo de Moçambique e os 18 Parceiros de Apoio Programático (PAP) para melhorar a eficácia da ajuda e para examinar a prestação de Assistência Técnica oferece uma oportunidade para uma aprendizagem mais avançada e para fazer uso das constatações e recomendações do recente estudo da ScanTeam sobre Programas de Apoio ao Fortalecimento de Desenvolvimento de Capacidades em Moçambique

As propostas directivas sobre modalidades de cooperação técnica e os indicadores associados dos PAP que já foram desenvolvidas em Moçambique proporcionam a base para tratar dos objectivos da declaração de Paris e em particular os indicadores no desenvolvimento de capacidades. As directivas que se fundam no relatório da ScanTeam visam harmonizar e alinhar a prestação da Assistência Técnica em torno das prioridades de desenvolvimento do GdM, através de mecanismos de financiamento conjunto.

<sup>72</sup> Devido ao facto de os TdR terem sido elaborados em inglês, decidiu manter-se essa versão no presente relatório.

## Abordagem

O proposto estudo encara as propostas directivas como um ponto de partida para uma análise mais profunda a nível sectorial das oportunidades e constrangimentos para adoptar as propostas directivas e para identificar outros factores que contribuem para a eficácia da Assistência Técnica.

Desse modo, o estudo procurará providenciar um inventário sobre os diferentes tipos de Assistência Técnica que são usados nos sectores em diferentes fases do desenvolvimento e harmonização do dito sector e explorar experiências da Assistência Técnica em duas ou três áreas sectoriais/temáticas. Em relação a cada uma, o estudo colherá informações sobre o processo através do qual:

- foram identificadas necessidades em termos de capacidades. (ex: até que ponto as necessidades de capacidades foram avaliadas / diagnosticadas e por quem e a que conclusão se chegou; houve avaliação do nível de desenvolvimento de sector em termos de harmonização, estruturas de diálogo, estágio da estratégia de desenvolvimento, trabalho a nível sectorial com os doadores, etc.; será que as necessidades foram identificadas no plano sectorial)
- as contribuições para a AT foram formuladas . (ex: que justificação foi feita para a AT, que opções foram consideradas e quem está envolvido no processo; será que houve alguma consideração dos custos de oportunidade da AT, será que a Cooperação Técnica foi integrada na proposta orçamental do Governo; será que foram avaliados os pré-requisitos para uma AT conjugada)
- a AT foi contratada (ex: o ponto até o qual o processo foi liderado no país, e o processo seguido na identificação, selecção e nomeação do pessoal)
- a AT foi prestada (ex: os factores que ajudaram/impediram a implementação das responsabilidades da AT)
- a AT foi monitorada e avaliada (ex: as estruturas, processos e mecanismos de monitoria, reporte e aprendizagem)

Em relação a cada um dos aspectos acima, será dada ênfase no entendimento do processo e em particular, os papéis e contribuições dos diferentes intervenientes envolvidos. Será prestada atenção em como os intervenientes julgam a eficácia dos vários processos em termos do sentido de pertença, participação e os consequentes resultados/produtos de capacidades. Os intervenientes serão solicitados para avaliarem os factores que eles acreditam que tenham tido impacto quer positiva ou negativamente na inteira experiência de AT e aqueles que impediram abordagens mais harmonizadas.

Nas diferentes áreas, o estudo dará enfoque na avaliação do âmbito e andamento do potencial para a integração da Cooperação Técnica nos existentes processos de planificação, orçamentação e monitoria através de mecanismos conjuntos de planificação, implementação e monitoria e fundos comuns sectoriais ou instrumentos de apoio orçamental aos sectores.

Serão colhidas experiências dos actuais programas de sectores (SWAP) ou de serviços/governação pública financiados por multi-doadores. Em adição a isso, o estudo analisará as oportunidades e pre-requisitos para processos de graduação de uma AT isolada para contextos de AT mais harmonizados em contextos onde os mecanismos de conjugação podem não ser viáveis e em tais circunstâncias para identificar como (e as condições sob as quais) a AT podem contribuir de forma eficaz para o desenvolvimento de capacidades.

## Disseminação

As constatações e recomendações dos três estudos de países contribuirão para um relatório resumido que será discutido num workshop internacional a ser realizado em Março de 2007, e subsequentemente publicado para uma disseminação mais ampla. Espera-se que os resultados do estudo sirvam para suscitar discussões mais amplas sobre a eficácia da ajuda e

desenvolvimento das capacidades assim como contribuir para as políticas e práticas das três agências de financiamento. Também se espera que os resultados possam ser usados para os parceiros de desenvolvimento nos três países onde se planeia o trabalho de campo. Para Moçambique, as modalidades de Cooperação Técnica olhando para e trabalhando em prol de cenário(s) proposto(s) para o futuros e propostos passos em direcção à consecução de tais cenários. Os consultores proporcionarão um grupo de trabalho para o desenvolvimento de capacidades em Moçambique com um relatório sobre o estudo do país contendo constatações, melhores práticas e recomendações concretas de acordo com os diferentes níveis de graduação para abordagens harmonizadas, que não ultrapasse 30 páginas até fim Janeiro 2007.

## Anexo 2: Lista de Reuniões

### Representantes Governamentais

#### Maputo

Fernando Songane	Coordenador Proagri	Ministério da Agricultura (Moçambique)
Manuel Rego	Director de Planeamento e Cooperação	Ministério da Educação e Cultura (Moçambique)
Ana M. Matusse Dimande	Directora Nacional para o Investimento e Cooperação	Ministério da Planificação e Desenvolvimento (Moçambique)
Joaquim Ernesto Matavele	Vice-Director	Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação
Gabriel Machado		PIREP
Carlos Jessen	Coordenador UTRAFFE	UTRAFFE
Carlos Natividade	Mudança, Gestão e Restruturação	UTRESP (Mozambique)
Victorino Xavier	Director	UTRESP (Mozambique)

#### Províncias

Isabel Azevedo	Coordenadora do Departamento de Educação	Província de Manica
Romana Baulane	Vice-Director Provincial do Planeamento e Finanças	Província de Manica
Mário Inácio Omia	Secretaria Permanente	Província de Manica
Francisco Tomo	Director	Escola Nhamadessa
Leonor Frederico Mojana	Director Provincial da Educação	Direcção da Educação/Tete
José João	Director Provincial do Planeamento e Finanças	Província de Tete (Moçambique)
Antonio Vasco Digue	Coordenador do Departamento de Extensão Rural	Direcção de Agricultura / Tete
Antonio Junio	Técnico de AT provincial UTRESP	Governo Provincial de Tete
Valgy Bernado	Técnico de AT provincial UTRESP - Formação	Governo Provincial de Manica
Ildefonso R.D. Muanantatha	Governador	Governo Provincial de Tete
José Diruai	Director Distrital de Educação	Desporto, Juventude e Tecnologia

### Representantes dos Parceiros de Desenvolvimento

Irene Novotny	Conselheiro / Responsável de Missão	Embaixada da Áustria / Cooperação para o Desenvolvimento
Heather Cameron	Conselheiro (Desenvolvimento)	CIDA (Suécia)
Antonio Mize Francisco	Técnico de Programa	CIDA (Suécia)
Jörgen Friess	Conselheiro	Embaixada da Dinamarca
Niels Richter	Delegado de Cooperação	Embaixada da Dinamarca
Lars Christian Oxe	Conselheiro	Embaixada da Dinamarca
Eckehard Fricke	Director	DED Moçambique (Serviço Alemão de Cooperação Técnica e Social)
Tiago de Valladares Pacheco	Agricultura e Desenvolvimento Rural	Delegação da Comissão Europeia em Moçambique
Rachel Turner	Chefe de Missão	DFID Moçambique
Simon Vanden Broecke	Assessor	DFID Moçambique

Paul Wafer	Assessor – Desenvolvimento Humano	DFID Moçambique
Ronald Meyer	Delegado de Cooperação	Embaixada da Alemanha
Rodney Reviere	Coordenador Sectorial e de Programa - Descentralização	GTZ PRODER (Cooperação Técnica Alemã)
Julie Reviere	Coordenador Sectorial e de Programa - Educação	GTZ PRO-EDUCATION (Cooperação Técnica Alemã)
Lydia Mecce	Assessor de Educação	Irlanda
Kenji Ohira	Delegado de Cooperação Económica	Embaixada do Japão
Akiko Shimohira	Assessor de Educação	JICA (Cooperação Japonesa)
Loes J. Lammerts	Primeiro Secretário - Governação	Embaixada da Holanda
Jeannette Vogelaar	Primeiro Secretário - Educação	Embaixada da Holanda
Torun Reite	Assessor – Gestão das Finanças Públicas (SISTAFE)	Embaixada da Noruega
Quirin Laumans	Chefe de Missão Moçambique	SNV (Holanda)
Marc De Tollenaere	Assessor Governação e RSP Moçambique	Cooperação Suiça
Deirde Watson	Assessor	UNICEF

## Técnicos de AT

### Maputo

Keld Scaaning	AT Danida	Departamento de Finanças - Ministério da Agricultura
Sergio P. Ramagem	AT FAO Apoio ao Departamento de Recursos Humanos	Ministério da Agricultura (Moçambique)
Jean Risopoulos	AT CE Programa de Segurança Alimentar	Ministério da Agricultura (Moçambique)
Mikael Åsén	Assessor de Gestão Financeira	Ministério da Educação e Cultura (Moçambique)
Alistair Machin	Coordenação do Apoio GTZ	FVE
Anya Manghezi	AT	UNICEF / VIH-SIDA / Educação
Lars-Peter Christensen	Chefe de Equipa COWI	UTRESP (Moçambique)
Maja de Vibe	Assessor Técnico	UTRESP (Moçambique)

### Províncias

Salvador	AT Apoio à Educação Dinamarca (ADPESE)	Finanças (Tete)
Adla Barreto	Coordenador – Manica	GTZ PEB/M
Norbert Eulering	Chefe de Equipa Provincial, Programa de Desenvolvimento Rural	GTZ PRODER
Pedro Paulino	Assessor Técnico Principal Nacional do Programa	GTZ PRODER
Elisabeth Stiebitzhofer	Assessora	Horizont3000 - Associação Provincial de Agricultores (Tete)
Stefan Spatt	Coordenador	Horizont3000 Moçambique
Sebastião Antônio Q. Dellaretti	Consultor	Ministério das Finanças (Moçambique)
Lars Wollensen	AT Danida	Gestão de Recursos Naturais - Direcção de Agricultura
Gabriele Walz	AT DED	Desenvolvimento Organizacional /ADEM Província de Manica
Antonio Klaus Kaarsberg	TA Danish Education Support (ADPESE)	Governo Provincial (Tete)

**Outros (Moçambique)**

Queiroz	Director	ADEM (ONG)
---------	----------	------------

**Outros (Europa)**

Kathrin Oellers		BMZ
Michaela Zintl	Chefe de Divisão	BMZ
Morgen Andersen		COWI - Departamento de Ajuda ao Desenvolvimento
Per Kjolhede Hansen	Coordenador de Projecto	COWI - Departamento de Ajuda ao Desenvolvimento
Thomas Juel Thomson		COWI - Departamento de Ajuda ao Desenvolvimento
Henn	Divisão África Austral	Ministério Alemão de Cooperação para o Desenvolvimento (BMZ Bona)
Martin Bille Hermann	Chefe do Departamento de Política de Desenvolvimento	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Henrik Nielsen	Departamento de Avaliação	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Erik Rasmussen	Departamento de Política de Desenvolvimento	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Mogens Strunge Larsen	Departamento de Negócios	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
Rasmus Bing		Mercuri Urval

## Anexo 3: O Apoio dos Doadores ao Reforço de Capacidades – MPF 1995-2005

### Sectores de apoio dos doadores para o reforço de capacidades no Ministério do Plano e Finanças 1995–2005

Sectores	Reforço de Capacidades através de ...	
	... doadores individuais	... acordos comuns
Melhoria do Processo de Orçamentação (FOPOS)	Reino Unido	
Sistema de Bolsas do Overseas Development Institute (ODI)	Reino Unido	
Contabilidade e Auditoria	Suécia, Suiça, Portugal, França	
Políticas Monetária e Cambial	FMI, Banco Africano e Desenvolvimento, Dinamarca, Reino Unido	
Gestão da Dívida	Suiça	
Reforma Tributária	FMI, PNUD, Suiça, Dinamarca, França, Portugal, Reino Unido	
Reforma Aduaneira	PNUD, FMI, Banco Mundial, DFID	
Tribunal Administrativo	Suécia	
Monitorização do PARPA	PNUD	
Análise e monitorização da pobreza – desde 1999		Suiça, Dinamarca, Reino Unido e recentemente a CE
SISTAFE		Suiça, Holanda, FMI Fundo comum: Dinamarca, CE, Noruega, Suiça, Reino Unido e Bélgica
Estatística	Banco Mundial, PNUD, Alemanha (CIM)	Noruega, Dinamarca, Suiça, aos quais se juntaram depois Portugal e Itália
Gestão Macroeconómica e análise de políticas		Financiamento da Suiça, Noruega e Suiça, com AT da Universidade de Harvard
Planificação Descentralizada	Banco Mundial, GTZ	Fundo de Desenvolvimento de Capital das NU, PNUD, Holanda, Irlanda, Noruega e Suiça
Reforço de capacidades para a gestão financeira ao nível descentralizado (municípios)	Coordenação entre doadores individuais: Suiça, Irlanda, Suiça, Holanda, Noruega, Fundo de Desenvolvimento de Capital das NU	
Reforma do Sector Financeiro	FMI, Suiça	Fundo Africano de Desenvolvimento, ADI/Banco Mundial, Alemanha (GTZ/ KfW), Reino Unido e Suiça (o Projecto de AT no sector das finanças começou em 2006)

Fontes: Fundo Africano de Desenvolvimento (2005), Byiers B. (2004), MPF/DNPO (1998), MPF/DNPO (2004), Gerster e Harding (2004), Jorgensen e Aarnes (1999), Killick et al (2005), MPF (1999), Banco Mundial (2005a).

## Anexo 4: Pessoal de CT & AT no Sector Agrícola

### 1) Pessoal Assistente financiado pelo Fundo Comum PROAGRI

- Uma assistência técnica de longo-prazo na Direcção de Recursos Humanos, MINAG, Maputo
- Contrato com a empresa de consultoria Luis Berger para o reforço de capacidades no Sistema de Gestão Financeira, Arco-Íris, Maputo
- Para além disso, uma série de pessoal nacional é recrutado através de contratos e financiado por fundos de programa (orçamento do investimento externo)

### 2) Pessoal de Assistência Técnica financiado directamente pelos parceiros no âmbito do acordo de financiamento comum

- Suécia, Canadá e Irlanda não possuem pessoal de AT
- Comissão Europeia:
  - Um assessor internacional no MINAG, Maputo
  - Um assessor nacional no CEPAGRI, Maputo
- Danida, quatro assessores internacionais de longo-prazo:
  - Assessor Séniior - MINAG/ Coordenação PROAGRI, Maputo
  - Assessor Financeiro Séniior, MINAG, Maputo
  - Assessor de Gestão de Recursos Naturais, Província de Manica
  - Assessor de Pesquisa – Centro de Pesquisa de Sussendenga, Província de Manica
- FIDA, 86 pessoas/mês financiados pela FIDA no âmbito do Programa de Apoio à Agricultura, nos próximos 4 anos:
  - Assessor de Gestão da Implementação
  - Coordenador da consulta distrital aos agricultores
  - Assessor do sistema de planificação agrícola
  - Especialista de Contratação de Serviços
  - Assessor para a reforma agrícola distrital
- Áustria, um assessor previsto para a Província de Sofala

Os assessores da CE, Danida e FIDA acima mencionados, bem como o assessor previsto da Áustria, serão financiados directamente pelas respectivas agências, mas o financiamento das suas actividades é efectuado através do Fundo Comum PROAGRI.

### 3) Outros Parceiros no Sector

- Banco Mundial: existência de financiamentos, mas sem assessores
- JICA: estão previstos dois cargos de longo-prazo para o futuro projecto de irrigação (não-confirmedos)
- Finlândia: Projecto de Desenvolvimento Rural (no âmbito do MPD) na Zambézia, com 4 AT de longo-prazo, 2 peritos associados (previstos) e várias consultorias de curto-prazo.
- USAID: financiamento para projectos (ver informação abaixo). A disponibilização de pessoal de AT não está especificada.
  - FEWSNET, apoio ao SETSAN na avaliação das vulnerabilidades e capacitação na resposta a emergências.
  - Universidade do Estado de Michigan, apoio ao MinAg/DE e IIAM aos níveis central e de zona.
  - Fundo de Empréstimos Competitivos (Competitive Grant Fund) para a Pesquisa Agrícola, aberto a cientistas que trabalham nos centros de pesquisa, ao nível nacional.
  - Projecto de Reforço do Mercado Agrícola (Agricultural Input Market Strengthening), sediado na Beira, e englobando todos os mercados mas com enfoque no centro e norte de Moçambique.

- EMPRENDA Alliance com a Technoserve, CLUSA and ACDI/VOCA: serviços de desenvolvimento de negócios aos grupos de agricultores e às empresas rurais envolvidas nas seguintes cadeias-de-valor: cajú, macadémia, sésamo, horticultura e frutos; alimento para animais (milho, cassava, sementes de soja) e florestas.
- Bolsas para formação em disciplinas relacionadas a indústria agro-alimentar
- Autoridade de Desenvolvimento de Crédito (Development Credit Authority) com o Banco Comercial e de Investimentos (BCI), a 50% de partilha de riscos do portfolio agrícola elegível.
- Organizações privadas voluntárias sobre segurança alimentar (ONG) – (esta é uma combinação de recursos em dólares e de moeda local, gerada pelas doações de trigo): Nampula – CARE, Save the Children EUA; Zambézia - World Vision; ADRA; Sofala: Food for the Hungry; Manica: Africare
- FAO: está a fornecer AT ao MINAG e a outras instituições governamentais com técnicos nacionais e internacionais de longo-prazo e consultores de curto-prazo, nas áreas seguintes. Na maioria destas áreas, a FAO é uma fornecedora de serviços, mas em alguns casos também concede financiamento a:
  - Elaboração do PARPA II: maioritariamente nas questões transversais sobre segurança alimentar e nutrição, redução do VIH-SIDA e questões de género
  - Elaboração da Estratégia de Desenvolvimento Rural
  - Elaboração da Lei e Política de Ordenamento Territorial
  - Política de Segurança Alimentar e Nutricional: avaliação da estratégia, revisão da estratégia, apoio técnico ao Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) e SAN provinciais
  - Sistema de Informação sobre Segurança Alimentar
  - Educação Nutricional
  - Produção e diversificação agrícola
  - Extensão agrícola: introdução e expansão das Escolas Agrícolas
  - Marketing Agrícola
  - Sistema de informação e marketing
  - Redução do VIH-SIDA: estabelecimento e promoção das Escolas para Jovens Agricultores (“Junior Farmer Field and Life Schools”) e micro-projectos
  - Criação e promoção de Jardins-Escola
  - Gestão integrada de pragas
  - Conservação agrícola
  - Irrigação de pequena escala: reabilitação e construção de novos sistemas
  - Aquicultura
  - Promoção de Feiras Agrícolas
  - Gestão comunitária dos recursos naturais
  - Regimes comunitários para apoio às florestas
  - Florestação
  - Conflitos entre o homem e a vida selvagem
  - Elaboração /introdução da componente de segurança alimentar e nutrição nos Planos Distritais
  - Prevenção e eliminação de pesticidas obsoletos
  - Pesquisa sobre conflitos de terras
  - Pesquisa sobre questões de género e HIV/SIDA no quadro das questões da terra
  - Capacitação para a implementação da lei das terras, da lei do ambiente e da lei da silvicultura e vida selvagem
  - Controlo da peste suína africana
  - Detecção e prevenção da gripe das aves
  - Sistemas de informação e gestão das doenças animais transfronteiriças
  - Desenvolvimento da pesca de pequena-escala
  - Desenvolvimento dos Recursos Humanos
  - Género

Fonte: Grupo de Trabalho dos Doadores sobre Agricultura, Novembro de 2006

## Anexo 5: A AT no sector da Educação em Moçambique

Este anexo foi escrito a pedido da *task force* de doadores sobre o reforço de capacidades em Moçambique. A equipa do estudo assumiu esta tarefa para além dos TdR, com o objectivo de tornar este trabalho útil também para os detentores de interesse em Moçambique. Algumas das informações solicitadas pelo Grupo constam já do relatório principal, tais como a tipologia da AT, informação sobre o tipo de AT prevalecente no sector da educação (modalidades), as formas como a AT é contratada, remunerada e avaliada, a quem reportam os técnicos e quais os factores que contribuem para o reforço de capacidades no sector. Este anexo disponibiliza uma visão mais profunda sobre as tendências actuais da AT no sector e de como a AT está a ser utilizada no âmbito do **FASE**, o fundo sectorial para a educação, e mais no geral sobre a *Estratégia do Sector da Educação*. Incluímos igualmente, a pedido do Grupo de Trabalho dos Doadores, uma série de comentários sobre como avançar mais, relativamente à utilização de pessoal de AT no sector da educação. Esperamos que estes possam contribuir para o aperfeiçoamento das **Linhos de Orientação sobre Modalidades de Cooperação Técnica** (*Guidelines on Technical Cooperation Modalities*), que foram originalmente elaboradas pelo DFID e que estão actualmente em debate no Grupo.

### Resumo Geral e Tendências

**Que tipo de AT e pessoal associado é disponibilizado no sector da educação, por quem e de que forma?** O que parecia ser uma questão directa, tornou-se afinal bastante difícil de responder. A maioria das agências bilaterais e multilaterais têm investido consideravelmente, nos últimos anos, para harmonizar e coordenar o seu apoio ao sector da educação. De acordo com os observadores, a situação é bastante melhor do que há cinco anos. No entanto, vários factores – como a complexidade do apoio concedido ao sector através de uma multiplicidade de canais, ou a informação/ estatísticas parcialmente inconsistentes que são disponibilizadas pelos doadores e pelo Governo – fizeram dos resultados positivos e da análise da AT fornecida um verdadeiro desafio, apesar das melhorias verificadas. O apoio disperso que é concedido pelas ONG torna a coordenação quase impossível de alcançar, não obstante a questão estar a ser abordada através de uma melhoria da coordenação com algumas províncias.

A situação é de abordagem difícil, por uma série de razões. Mais de 110 organizações internacionais e ONG trabalham em Moçambique, de forma mais directa ou indirecta, no apoio ao sector da educação, através de pessoal, ou do financiamento de AT que é utilizado para financiar o recrutamento de *expertise* nacional ou internacional.<sup>73</sup> Apenas algumas destas organizações mantêm registos precisos do pessoal de AT que mobilizam ou que é recrutado através do financiamento concedido. O Governo também não estava em posição de nos fornecer informação mais pormenorizada sobre os recursos humanos do sector da educação, incluindo o número de pessoas mobilizadas do exterior (disponibilizadas pelas agências ou recrutadas com financiamento nacional e internacional). Finalmente, nem todas as organizações são favoráveis, capazes ou estão dispostas a partilhar a informação que possuem. Reunimos nas tabelas seguintes (Tabela 3 e 4), e na medida do possível, alguns dados para uma análise geral da AT e da gestão da AT por várias agências activas no sector, incluindo alguma informação detalhada sobre o pessoal de AT.

A tendência geral entre os principais doadores no sector da educação é a redução do seu envolvimento em projectos e em programas do tipo-projecto, transferindo progressivamente a sua intervenção para o financiamento de programas no FASE, o fundo sectorial da educação. Em simultâneo com esta alteração, verificou-se uma redução do pessoal de AT fornecido para o sector, particularmente nas províncias onde actualmente trabalham menos técnicos internacionais de AT. No entanto, o declínio tem sido gradual e não parece ter resultado numa

<sup>73</sup> Compilámos um resumo geral destas organizações e acordos de cooperação na Caixa 10. Na Tabela 3 é apresentada uma lista dos apoios dos parceiros ao MEC, por área de intervenção, ao nível nacional e provincial.

redução drástica dos números da AT. É necessário salientar que existem muitas ONG que trabalham no sector da educação com financiamento de doadores que concedem apoio orçamental através do FASE. Estas ONG recrutam muitos peritos nacionais para o seu trabalho, que é complementar - mas também frequentemente paralelo - ao trabalho desenvolvido pelo Governo. Refira-se igualmente que existem relativamente poucas actividades neste sector realizadas por empresas. Finalmente, a reforma do sector da educação resultou também na presença de uma maior *expertise* dos doadores ao nível nacional, para acompanhamento da reforma através do diálogo, planeamento e monitorização. Devemos considerar este tipo de apoio como uma forma de AT.

No que respeita às necessidades de AT, o Governo solicita, cada vez mais, conhecimento e capacidades especializadas que os fornecedores tradicionais de AT (multilaterais e bilaterais) são capazes de disponibilizar. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) nem sempre possui as redes necessárias para identificar candidatos adequados, pelo que esta disponibilização de AT é altamente valorizada, enquanto os inputs estiverem em consonância total com as necessidades. Algumas organizações no sector da educação – como o Instituto Nacional para o Desenvolvimento da Educação (INDE) - que durante anos tiveram a oportunidade de desenvolver as suas redes internacionais com o apoio das agências internacionais, estão agora na posição de identificar quem precisam e onde obter essa *expertise*.

#### **Caixa 10: Resumo do apoio ao sector da educação moçambicano**

- 13 acordos de cooperação bilateral para apoio a programas/projectos, que englobam contribuições financeiras desde os 65.000 euros até vários milhões de euros por ano (Brasil, RU, Holanda, Dinamarca, Japão, Alemanha, Bélgica, Canadá, Espanha, Finlândia, Irlanda, Itália, Portugal e Cuba)
- Acordos bilaterais para partilha de experiências sobre o sector (África do Sul, Angola, Tanzânia, Zâmbia, R.D.Congo e Suazilândia) – sem informações disponíveis quanto ao financiamento
- Programas de Bolsas (a Suécia, o Banco Mundial e a Holanda são mencionados como os principais fornecedores; outros são o Canadá, a Espanha, a Itália, Portugal e a Commonwealth).
- Créditos do Banco Mundial, BAD, OPEC e Banco Árabe de Desenvolvimento
- Cerca de 97 ONG nacionais e internacionais trabalham no sector da educação, abordando áreas como a “formação para adultos”, “construção de escolas”, “fornecimento de docentes”, “saúde escolar”, “pesquisa”, “supervisão pedagógica” e “fornecimento de equipamento”, com financiamento dos escritórios da agência no país ou na sede (EUA, Portugal, RU, África do Sul, Alemanha, Espanha, Holanda, Noruega, Canadá, Etiópia, Moçambique, Suíça, Índia, Itália, Sudão, França, Dinamarca, Áustria, Tailândia, Austrália, Irlanda, Suécia, Argélia, Congo)

*Nota: As organizações multilaterais, como a UNESCO, UNICEF, PAM e FAO, têm também actividade no sector, mas não conseguimos obter mais pormenores.*

*Compilado pelo Departamento de Cooperação Internacional do MEC (Setembro de 2006), incluindo contribuições fornecidas pelo Grupo de Trabalho do Sector da Educação*

#### **A AT no contexto do FASE**

Actualmente vários doadores – a Holanda, a Alemanha, o Reino Unido, o Canadá, a Irlanda e a Finlândia – contribuem para o FASE, estando em preparação também a adesão de Espanha e Portugal. Por via da comunidade de doadores – incluindo as agências que operam exclusivamente por projectos – o GdM é encarado como uma instituição cada vez mais capaz de assegurar a implementação da Estratégia do Sector da Educação. Em 2004, as preocupações sobre a gestão financeira estavam presentes de forma significativa na agenda dos parceiros externos presentes no Grupo de Trabalho do Sector da Educação, tendo sido iniciado um diálogo intenso com o Ministério sobre o recrutamento de AT. Isto conduziu ao

recrutamento com sucesso de peritos financeiros, com financiamento do FASE e sob liderança e gestão governamental. A expectativa é de que a experiência obtida levará a uma utilização mais alargada da prática de *procurement* e gestão nacionais do pessoal de AT.

**Tabela 3: Apoio dos Parceiros ao MEC em termos de financiamento directo (Ano: 2006)**

Áreas de Intervenção (Componentes de acordo com o PEEC 5/2006)	Nível Nacional	Nível Provincial
1. Educação pré-escolar		
2. Ensino primário	DN; IT; UN; UC; CA; CAN;	DN; IT; UN; CA
3. Alfabetização de adultos	UN; H; CA	
4. Ensino secundário		
5. Formação Vocacional e Educacional (FVE)	DN; H; IT; CA; E; P; BAD; CAN; BM	P; E; CA
6. Formação de docentes (CRESKER)	DN; H; UC; IT; CA; J; CAN	DN; J; H; UC; CA
7. Ensino terciário	ND; WB; S; IT; SP; P; IRE	
8. Ensino à distância		
9. Ensino especial		
10. Género	DN; UC; IT; UN; CAN; IRL	DN; CA; UC; PAM; UN
11. Desporto escolar		
12. Saúde escolar		
13. Produção escolar	PAM; FAO; UC	
14. Tecnologias da Informação	UN	
15. Questões Transversais	DN; UN; UC; CA	DN; UC; PAM; CA
Fundo Sectorial FASE	H; DF; CA; CAN; F; IRL	

CA – Cooperação Alemã

IRL – Irlanda

H – Holanda

F – Finlândia

IT – Itália

J – Japão

UC – UNICEF

CAN – Canadá

DF – DfID

E – Espanha

UN – UNESCO

P – Portugal

DN – Dinamarca (Danida)

FAO – Organização das Nações Unidas para a

PAM – Programa Alimentar Mundial

Alimentação e Agricultura

BAD – Banco Africano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

S – Suécia

PEEC = *Plano Estratégico de Educação*

Como o diálogo sectorial se centra actualmente na implementação do PEEC, é difícil distinguir entre níveis de intervenção, particularmente no que respeita ao ensino geral. O grupo da educação criou uma série de grupos de trabalho ao nível técnico e nomeou pontos focais por grupo. Os grupos de trabalho pretendem ser uma plataforma para o diálogo sobre políticas e para a canalização da AT de uma forma mais coerente e estruturada. Estes pontos focais têm a responsabilidade de manter informados os restantes parceiros e de assegurar a divisão do trabalho.

A informação que consta desta tabela está incompleta, uma vez que nem todos os doadores disponibilizaram informação sobre as suas áreas de financiamento (enfoque apenas no financiamento directo). As áreas em branco significam que não existe informação disponível, apesar de alguns doadores as apoiarem.

*Fonte: Compilação baseada nas entrevistas com representantes dos doadores no Maputo*

De acordo com a informação recebida do Departamento de Administração e Finanças (DAF) do MEC, os seguintes técnicos nacionais e internacionais são recrutados com financiamento

no âmbito do FASE:<sup>74</sup>

- Orçamento Total para o FASE em 2006: 1.528.019.000 meticais<sup>75</sup>
- Destes, o orçamento para AT foi de 13.789.200 meticais (0.90%), dispendidos em 14 cargos:

o Assessores do DAF:	2
o Tesoureiro:	1
o Contabilista:	1
o Especialista em <i>Procurement</i> :	2
o Assistente de <i>Procurement</i> :	2
o Engenheiros:	6

Em complemento, existem várias agências doadoras que disponibilizam financiamento a projectos para acompanhar a implementação do FASE. Podemos referir alguns exemplos:

- A Alemanha financia a implementação da estratégia do sector da educação em três províncias, com cerca de 100.000 por província/ano. Os recursos são gastos principalmente em AT, incluindo três técnicos cuja função é melhorar a gestão das finanças públicas nas províncias. O recrutamento para estes cargos foi efectuado utilizando os procedimentos do MEC.
- Para além do financiamento sectorial, a Holanda apoia o Ministério com consultorias de curto-prazo para a realização de estudos ou para promover a integração do ensino superior no MEC através do programa NUFFIC.
- A Irlanda concede apoio orçamental directo a duas províncias, nas quais são financiados principalmente técnicos nacionais de AT, para apoiar a implementação da estratégia do sector da educação.
- A Dinamarca apoiava três províncias através do programa ADPESE. Este apoio está actualmente suspenso, mas existem planos para continuar a financiar o sector após a resolução do escândalo de corrupção na província da Zambézia.

A tabela seguinte (Tabela 4) fornece um resumo daquilo que os principais doadores do sector da educação financiam na área da AT e como identificam, fornecem e gerem essa AT. Alguns orientam a sua ajuda de forma estreita em consonância com os objectivos da Estratégia do Sector da Educação do Governo, enquanto outros assumem a Estratégia como uma orientação geral e fornecem AT de acordo com as suas perspectivas e experiências, sendo menor a coordenação com o Governo. Podemos verificar, porém, que existe uma tendência geral para harmonizar e alinhar as intervenções de forma mais estreita, quer com as acções de outros doadores, quer com os objectivos do GdM. Nos casos em que o financiamento é concedido às ONG para apoio à educação, é necessário salientar que a fraca monitorização destas organizações pode levar à realização destas actividades de uma forma descoordenada em relação ao que prevê a Estratégia. O risco de desconexão está particularmente presente nos doadores que têm pouco contacto com a realidade fora de Maputo.

### Como avançar – contribuição para a formulação de linhas de orientação para a AT em Moçambique

Nesta secção, apresentamos comentários sobre as *Linhas de Orientação sobre Modalidades de Cooperação Técnica* elaboradas pelo DFID e actualmente em discussão em Moçambique, no Grupo de Trabalho sobre o Desenvolvimento de Capacidades. O nosso entendimento é que as orientações só podem ser desenvolvidas através de uma maior partilha interna entre doadores e através do diálogo com o Governo. É necessário que seja um processo baseado na aprendizagem mútua sobre o que funciona e o que não funciona. As recomendações não seriam aqui aconselháveis, uma vez que a solução tem de emergir

<sup>74</sup> Não conseguimos obter informação sobre a percentagem de pessoal que é contratado para trabalho de rotina em posições definidas, no sector de educação. De acordo com a informação recebida, estas funções são recrutadas com fundos do GdM fora do FASE. Saliente-se que alguns destes técnicos eram originalmente contratados no âmbito do crédito ESSPI do Banco Mundial.

<sup>75</sup> 1 dólar (USD) = 26 meticais (MZN)

através de um processo interno e não por via de perspectivas externas sobre o que deve ser feito. Nestes comentários, não repetimos as questões levantadas no texto principal, mas referimo-nos aos casos e elementos-chave que podem ser salientados e tomados em consideração neste processo. O texto principal pode servir de referência para desenvolver linhas de orientação abrangentes e adaptadas, sobre o que deve ser feito num certo momento, para cada área de trabalho. O tempo e recursos disponíveis para este estudo não permitem apresentar análises mais pormenorizadas.

As *linhas de orientação* afirmam que se deverá *transitar de uma CT de projectos e conduzida pelos doadores para uma abordagem SWAP, em que uma fonte comum de financiamento previsível e de longo-prazo permita aos Ministérios estabelecerem prioridades e disponibilizarem a CT de acordo com os objectivos sectoriais*. Esta é também uma das principais mensagens retiradas das entrevistas efectuadas a altos representantes do Governo e pode ser assumida como um princípio orientador, para o qual o fornecimento de AT deve conduzir no futuro.

O texto principal contém um instrumento pragmático que pode ajudar os parceiros de desenvolvimento a situarem as suas actividades num *continuum* que vai desde as “abordagens de realização” (“fazer o trabalho”) às abordagens “não-interventivas”, bem como a debaterem com o Governo e com outros doadores sobre como transitar de projectos para programas coordenados, com uma utilização crescente de acordos entre uma multiplicidade de doadores. A utilização deste instrumento requer, contudo, uma análise honesta das capacidades em algumas áreas de trabalho (e as organizações existentes) e uma avaliação sobre as hipóteses de sucesso de abordagens mais “indirectas”. É necessária a existência de flexibilidade na aplicação de diferentes tipos de modalidades, pois isso permite testar e deixar fluir os processos, em simultâneo com um processo contínuo de acompanhamento e diálogo com todos os actores relevantes.

Estas modalidades vão desde acordos “directos” do tipo-projecto, em que a AT está muito perto do processo de reforma, até abordagens “indirectas” em que é assumido um maior distanciamento. O mais importante é a existência de uma **orientação estratégica** no sentido de alterar as relações de *accountability* e finalmente “entregar responsabilidades” aos parceiros nacionais; esta tem de ser programada desde já, na concepção das intervenções. A maior dificuldade está em *saltar* do “directo” para o “indirecto”, uma vez que tal requer não apenas alterações nas modalidades de financiamento (para a reunião de várias contribuições em fundos comuns - “pooling”),<sup>76</sup> mas também uma mudança de mentalidades e alterações na forma de fazer cooperação. Assegurar o distanciamento, permitir o falhanço e acompanhar “indirectamente” os processos com muito menos supervisão directa sobre o que acontece no terreno, é algo que exige uma interacção diferente dos doadores e dos seus parceiros. Da parte dos doadores, requer igualmente que se trabalhe com pessoal de AT que seja capaz de acompanhar e apoiar esta mudança, de forma flexível. São necessários peritos com um perfil e experiência de apoio a processos de desenvolvimento de capacidades.

Ao mesmo tempo que referimos a necessidade de uma **orientação estratégica** partilhada para a “entrega de responsabilidades”, gostaríamos de sublinhar a necessidade de **gradualismo**, mencionando dois exemplos.

As *linhas de orientação* sugerem que a abordagem de *procurement* referida no caso FASE (ver secção 4.2.1 e Caixa 5) deve ser priorizada: “*a apropriação e liderança do Governo implica que a contratação dos serviços de CT é efectuada pelo Governo*”. As entrevistas realizadas não confirmam esta perspectiva. Apesar de isto poder ser verdadeiro no final de um processo de desenvolvimento, o mais necessário é que os parceiros externos respeitem o que

<sup>76</sup> Existem vários níveis de “pooling” – ver Anexo 7; o pessoal de AT pode ser também fornecido directamente pelas agências e reportar às estruturas nacionais, quando as condições para a realização de *procurement* ainda não são apropriadas. O parceiro nacional deve decidir sobre se os técnicos devem ser disponibilizados directamente ou recrutados no mercado.

o Governo considera mais adequado e que sejam complementares ao que o Governo necessita. Isto significa que a AT deve ser inserida nas prioridades nacionais e reportar aos parceiros nacionais. Pode implicar que as prioridades da AT (p.ex. o tipo de especializações) sejam identificadas pelo parceiro nacional, mas o fornecedor de AT – que tem as redes de contactos, o conhecimento sobre onde encontrar essa *expertise* e os sistemas para recrutar e contratar os peritos – é convidado a prestar ajuda. Ao longo deste percurso, as actividades devem ser realizadas de forma a permitir ao parceiro desenvolver as suas capacidades de *procurement* e de se interligar com redes de *expertise*. Quando o parceiro não tem capacidade para efectuar o recrutamento e os fornecedores de AT não são considerados o canal mais adequado para identificar e disponibilizar *expertise*, pode também ser envolvido um agente de *procurement*. O Governo deverá, porém, tomar a decisão sobre qual o “instrumento” a aplicar, de forma a atingir os objectivos previstos. Para além disso, devem ser respeitados os custos de oportunidade. Quando o fornecedor de AT pode disponibilizar o que é preciso, com base num conhecimento sólido do sector e numa relação de envolvimento e confiança, então a existência de processos de *procurement* e contratação próprios (ou através de um agente) podem ser uma prioridade menor para a organização receptora. A experiência do INDE – ver o texto principal – insere-se nesta categoria e é um caso com lições importantes a retirar.

Um segundo comentário sobre os casos debatidos no texto principal é que existem grandes diferenças de capacidades entre o nível central, as províncias e os distritos. O envolvimento num diálogo intenso ao nível central, sem qualquer envolvimento directo com o que acontece sectorialmente nos níveis inferiores, acarreta o risco de descurar a possível necessidade de uma abordagem gradual. As *linhas de orientação* sugerem que “uma fonte comum de financiamento previsível e de longo-prazo deve ser utilizada para... priorizar a CT...”. Concordamos que isto pode ajudar a aumentar o nível de coordenação e alinhamento. O SISTAFE é um bom exemplo; existem evidências suficientes que justificam esta abordagem. No entanto, podem ser necessárias actividades complementares no caso de as condições não permitirem a utilização desta abordagem. O caso analisado sobre o apoio ao PROAGRI ao nível provincial pode constituir um exemplo de *gradualismo*. Enquanto os sistemas no seio do Ministério da Agricultura não estão suficientemente maduros para canalizarem os recursos apropriados para os outros níveis de Governo, o recurso complementar a pequenos financiamentos de desenvolvimento de capacidades (segundo os critérios da AT e do seu parceiro) pode permitir realizar uma sistematização ou pesquisa complementar, o envolvimento no diálogo, o teste de pequenas actividades-piloto, e a divulgação de resultados a outros detentores de interesse. Apesar de esta *actividade de transição* ser um acordo do tipo-projecto, seria integrada totalmente na reforma, poderia beneficiar o sector como um todo e contribuir para tornar mais eficaz a implementação da Estratégia Sectorial do Ministério. Deve ser assegurado, porém, que estes acordos de transição não se tornem “a regra” e que sejam realizados na perspectiva de aumentar o diatanciamento e retirar progressivamente (“phasing out”) ao longo do tempo.

Estes exemplos conduzem-nos a uma observação fundamental sobre as *linhas de orientação*. A questão das Modalidades de Cooperação Técnica não deve ser abordada apenas na perspectiva do *procurement* (que nos parece ser a perspectiva subjacente à proposta actual). Deve ser dada atenção à perspectiva complementar de desenvolvimento de capacidades, a qual vai para além da mera concessão de fundos, do estabelecimento de sistemas de gestão do RH, ou de procedimentos. Obviamente, as acções de capacitação têm de ser abordadas através de uma programação coordenada, consistente com as estratégias nacionais de desenvolvimento (tal como estabelecido no Indicador n.º 4 da Declaração de Paris). Esta programação coordenada requer um entendimento por parte da instituição parceira, para reagir às suas necessidades e acompanhar/facilitar o processo de reforma através da criação, partilha, troca e aprendizagem de conhecimentos entre os vários parceiros. Só assim pode existir reforço de capacidades ao longo do tempo. Os detentores de interesse podem, então, decidir sobre a rapidez da reforma, o uso das modalidades e a altura de transitar para abordagens mais “indirectas”.

É escusado referir que o *gradualismo* pode ser usado como desculpa por alguns doadores, para evitarem uma mudança na prática. A pressão dos pares pode ser necessária; mas mais necessário ainda é um governo com capacidade de liderar e de assegurar que os parceiros de desenvolvimento assumem as suas responsabilidades no apoio às prioridades nacionais. Deve haver uma definição clara de metas sobre a maneira de fornecer o pessoal de AT, para assegurar que a mudança é apoiada de forma pró-activa e que a abordagem indirecta pode ser, por fim, implementada.

Interligando estas observações com o sector da educação em Moçambique, poderia ser útil o envolvimento conjunto numa avaliação sobre o que funciona (ou não) ao nível provincial, com o objectivo de conceber um programa nacional para o apoio à transição da reforma do sector da educação do nível central para as províncias. Este foi o caminho seguido de forma construtiva na área da Planificação e Finanças Descentralizadas (PPFD) e constitui - em princípio - uma boa prática a ser aproveitada por outros sectores.

**Tabela 4: A AT no Sector da Educação, Moçambique – resumo das actividades e abordagens de alguns dos principais doadores no sector<sup>77</sup>**

Doador	Área de Trabalho	Fornecimento de AT	Identificação das Necessidades/Procura	Concursos/Recrutamento (Procurement)	Gestão/Financiamento	Prestação de Contas (Accountability)	Observações
<b>JICA (Japão)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitação de professores</li> <li>• Infraestruturas de Educação</li> <li>• Docência</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 20 técnicos japoneses em Gaza (formação de professores)</li> <li>• AT para a construção de infraestruturas de educação</li> <li>• Voluntários para o ensino de matérias técnicas (matemática, biologia, etc)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre o doador e o Governo</li> <li>• Alinhado com o Programa de Apoio ao Sector Educativo (PASE)</li> <li>• O GdM e o MEC participam na elaboração dos TdR</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O GdM é consultado durante a identificação dos fornecedores de serviços; não há uma participação directa na selecção dos candidatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controlo financeiro efectuado pela JICA</li> <li>• Não podem ser contratados consultores locais; não há fundos para acções complementares; não há pagamento de per-diems</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os fornecedores japoneses de AT reportam ao GdM e à JICA em termos equitativos</li> <li>• Revisões anuais feitas pela JICA e pelo GdM, lideradas pela JICA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Devido às suas características específicas, a JICA pode prosseguir a sua abordagem-projecto por um período de tempo mais longo</li> <li>• Vê uma tendência de aumento do controlo da AT pelo GdM</li> </ul>
<b>Cooperação Italiana (CI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação Vocacional e Educacional (FVE): (turismo, agricultura, ensino técnico-profissional geral)</li> <li>• Apoio ao ensino superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• AT para contribuições de curto-prazo, docência de matérias técnicas específicas</li> <li>• Parcerias institucionais (ensino superior e FVE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre o doador e o Governo</li> <li>• GdM consultado para a elaboração dos TdR</li> <li>• A Estratégia Sectorial foi tida em conta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A CI lidera a mobilização de AT;</li> <li>• O GdM é consultado para decidir sobre os CV adequados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A experiência demonstra que a AT de longo-prazo é usada para preenchimento de espaços (<i>gap-filling</i>)</li> <li>• Promoção da AT de curto-prazo</li> <li>• Controlo financeiro efectuado pela CI</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestação de contas ao GdM e à CI, embora não seja efectuada de forma muito sistemática</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centra-se na introdução de novos cursos e pesquisa aplicada; pretende fazer melhor uso das capacidades nacionais</li> <li>• Vê uma tendência de aumento do controlo da AT pelo GdM</li> </ul>
<b>Ajuda Irlandesa (AI)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio ao FASE</li> <li>• Apoio orçamental às províncias de Inhambane e do Niassa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio orçamental e sectorial ao FASE</li> <li>• Ao nível provincial, AT na educação, água, VIH-SIDA,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entre o doador e o Governo, com liderança do GdM</li> <li>• Todo o apoio estritamente alinhado pelas estratégias</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A contratação de AT de curto-prazo é decidida pelo GdM;</li> <li>• Os oficiais de ligação recrutados pela Ebaixada podem ser moçambicanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O GdM decide como afectar os fundos</li> <li>• O GdM lidera o processo e cada vez mais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Os oficiais de ligação reportam ao Governo irlandês; os outros técnicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acha que o GdM é gradualmente mais capaz de gerir a AT</li> <li>• Vê uma</li> </ul>

<sup>77</sup> A equipa falou com os doadores referenciados na tabela, no período de tempo disponível. A tabela foi enviada a todas as agências para verificação, mas apenas a cooperação holandesa e alemã enviaram comentários. Uma vez que não obtivemos resposta das outras agências, assumimos que a informação está correcta.

Doador	Área de Trabalho	Fornecimento de AT	Identificação das Necessidades/Procura	Concursos/Recrutamento (Procurement)	Gestão/Financiamento	Prestação de Contas (Accountability)	Observações
		agricultura, RSP, AT financeira <ul style="list-style-type: none"> <li>A maioria dos técnicos são nacionais e a AT de longo-prazo, com enfoque no planeamento e diálogo sobre políticas; AT de curto-prazo para tarefas específicas como a realização de estudos.</li> </ul>	nacionais <ul style="list-style-type: none"> <li>A identificação resultra do diálogo com o Governo</li> </ul>	(são empregados do Governo Irlandês)	projectos são transferidos para o FASE	de AT ao GdM e ao Governo irlandês.	tendência de aumento do controlo da AT pelo GdM
<b>Danida (Dinamarca)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio à Estatégia do Sector da Educação (via ADEPSE) para: planeamento e administração; apoio à docência; educação pós-básica; formação e sensibilização (VIH-SIDA);</li> <li>Infraestruturas; Formação de docentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>9 técnicos de AT nas províncias de Tete, Cabo Delgado e Zambézia para questões pedagógicas, infraestruturas (técnico internacional) &amp; finanças (técnico nacional); 1 coordenador ao nível nacional e 1 técnico nacional; 1 perito em elaboração dos currículos; 2 peritos em VIH/ SIDA &amp; consultores de curto-prazo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O GdM indicou uma longa lista de necessidades nas 6 áreas que fazem parte da Estratégia moçambicana para o sector</li> <li>O apoio às províncias é uma continuação de ajuda dinamarquesa anterior</li> <li>O GdM revê os TdR para as AT</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Procurement entregue a uma empresa privada; o GdM analisa os CV e participa nas entrevistas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O documento ADPESE e os TdR da AT fornecem o quadro de gestão da intervenção</li> <li>Decisão conjunta sobre a afectação de fundos; controlo financeiro final pela Danida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os assessores reportam aos directores provinciais de educação ou aos chefes de departamento.</li> <li>Existe uma avaliação anual tripartida (GdM, Danida e consultor externo)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Danida vê dificuldades para o GdM prosseguir actividades com fundos comuns nas províncias, mas está preparada para seguir esse caminho</li> <li>Devido à corrupção e aos escândalos anteriores, o financiamento dinamarquês ao sector da educação está actualmente suspenso</li> </ul>
<b>CIDA (Suécia)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio ao ensino primário, secundário e para adultos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Financia a empresa CDN na implementação; AT para melhoria dos processos de procurement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O GdM identificou as necessidades específicas, depois aprimoradas através de um diálogo mútuo</li> <li>O apoio é parte da</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O GdM e a CIDA trabalham juntos, embora a agência faça a maior parte do "trabalho de secretária"</li> <li>O GdM participou nas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os planos anuais são utilizados para avaliar os progressos</li> <li>A AT é executada como um</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os técnicos de AT reportam à CIDA numa base mensal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vê uma tendência de aumento do controlo da AT pelo GdM. Prevê que os</li> </ul>

Doador	Área de Trabalho	Fornecimento de AT	Identificação das Necessidades/Procura	Concursos/Recrutamento (Procurement)	Gestão/Financiamento	Prestação de Contas (Accountability)	Observações
		<ul style="list-style-type: none"> <li>Pequenos financiamentos de ONG para a criação de bibliotecas e leitura nas línguas locais</li> <li>Pequenos apoios a parcerias institucionais na área da FVE</li> </ul>	Estratégia moçambicana para o sector (não existia anteriormente apoio à educação)	entrevistas	<p>projecto; o GdM e a AT decidem conjuntamente a afectação de fundos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Controlo financeiro efectuado pela CIDA</li> <li>Disponibilização de material de importância estratégica consoante a oportunidade, de forma atempada; o Fundo Comum não fornece este mecanismo rápido</li> </ul>		<p>financiamentos serão integrados num Fundo Comum até 2009</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Têm existido problemas com a disponibilização atempada de fundos pela CIDA, o que leva alguns a considerarem que o financiamento deve ser feito através do FASE</li> </ul>
Cooperação Portuguesa (CP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio à FVE, cultura, ensino secundário e superior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AT de curto e longo-prazo e consultores locais para AT pedagógica na área da FVE; criação de uma plataforma para ensino em TIC; CT entre universidades em Moçambique e Portugal; concessão de bolsas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O GdM sugere; a identificação e elaboração dos TdR é feita de forma interactiva</li> <li>Seguimento do envolvimento anterior, em particular no ensino secundário e FVE</li> <li>Utilização de estudos realizados por outros (p.ex. Banco Mundial) e de acordo com a política definida pelo GdM na Estratégia da Educação.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Na maioria dos casos, a AT é fornecida com base em projectos acordados entre Portugal e o GdM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A AT é integrada em projectos que estão alinhados com a estratégia sectorial</li> <li>Decisão conjunta sobre a afectação de fundos; controlo final pelo doador</li> <li>Os níveis central, provincial e distrital podem requerer diferentes tipos de técnicos para gerirem os processos de mudança</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os técnicos de AT reportam em termos equitativos ao GdM e ao doador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A cooperação está imbuída de um diálogo contínuo entre os parceiros, de forma a atingir o melhor alinhamento e harmonização possível</li> <li>No futuro, maior necessidade de AT com capacidades de facilitação (mais do que implementação) e parcerias entre instituições</li> </ul>
Cooperação	• Educação	• Implementação	• Os esforços de	• As ONG lideram o	• As ONG	• As ONG	• A partir de 2007,

Doador	Área de Trabalho	Fornecimento de AT	Identificação das Necessidades/Procura	Concursos/Recrutamento (Procurement)	Gestão/Financiamento	Prestação de Contas (Accountability)	Observações
<b>Espanhola (CEsp)</b>	primária, secundária e FVE <ul style="list-style-type: none"> <li>Formação de docentes, enfoque nas províncias do Niassa e Cabo Delgado, inputs em Maputo para o planeamento e diálogo sobre políticas</li> <li>Produção de materiais escolares</li> </ul>	principalmente através da Rede Salesiana (ONG); formadores full-time sediados em Moçambique (actualmente 1 expatriado e 11 técnicos nacionais) <ul style="list-style-type: none"> <li>Formadores em part-time (durante o Verão) vindos de Espanha</li> </ul>	identificação das necessidades são feitos actualmente através do diálogo entre o GdM, as ONG e a cooperação espanhola (antes apenas por ONG)	fornecimento de AT; pouco envolvimento do GdM	espanholas são as agências implementadoras, a CEsp disponibiliza o financiamento e enquadramento <ul style="list-style-type: none"> <li>As ONG são responsáveis pelas finanças e gestão da AT</li> <li>Decisão de afectação dos fundos feita pelo doador até 2007, combinada com controlo directo efectuado pelo GdM sobre certos montantes de financiamento</li> </ul>	reportam à CEsp; avaliação do desempenho efectuada pelo doador	o financiamento de ONG será combinado com fundos da CEsp afectados directamente ao fundo comum do GdM, através de uma abordagem sub-sectorial (p.ex., ensino primário, etc.)
<b>Embaixada da Holanda</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio a todo o sector da educação</li> <li>incluindo um enfoque na educação superior após a transferência deste sub-sector para o MEC em 2005</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Embaixada a terminar todos os projectos em 2006-2007 e integração nos programas nacionais (p.ex. formação de professores OSWELA no CRESCER)</li> <li>Fornecimento de apoio orçamental ao FASE, a partir do qual as necessidades de AT são financiadas</li> <li>Financiamento de estudos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Embaixada deixa o GdM identificar e decidir sobre as necessidades, existindo um diálogo conjunto de apoio a este processo</li> <li>O envolvimento anterior em Nampula serve de base para compreender as necessidades de forma mais abrangente ao nível sectorial</li> <li>A Estratégia de Educação do GdM vai guiar a avaliação das necessidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anteriormente (p.ex. no âmbito do OSWELA), o GdM e a Embaixada estavam envolvidos conjuntamente; um perito int. e os peritos nacionais eram identificados no país</li> <li>Actualmente há um apoio mais forte ao <i>procurement</i> realizado pelo MEC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>A Embaixada está a integrar o apoio nos fundos comuns</li> <li>O GdM decide a afectação dos fundos, o que actualmente é possível devido ao aumento das capacidades dentro do GdM para gerir este processo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os técnicos reportam ao GdM; a Embaixada efectua um seguimento geral sobre as questões estratégicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apesar do aumento de capacidades do GdM, a AT continuará a ser necessária em áreas específicas, como a estatística, a educação pré-escolar, ou o ensino secundário (os fornecedores de AT especializada como a UNESCO ou a UNICEF podem</li> </ul>

Doador	Área de Trabalho	Fornecimento de AT	Identificação das Necessidades/Procura	Concursos/Recrutamento (Procurement)	Gestão/Financiamento	Prestação de Contas (Accountability)	Observações
		específicos, p.ex. sobre a reforma do ensino secundário					ser úteis)
<b>Cooperação Alemã (GTZ &amp; KfW)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio à educação primária, alfabetização de adultos, formação de professores e FVE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Combinação de apoio orçamental ao FASE &amp; apoio a projectos para acompanhar o desenvolvimento de sub-setores e 3 províncias na área da educação: fornecimento de técnicos (8 int. e 12 nacionais), ao nível nacional e provincial (Manica, Sofala e Inhambane)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Identificação conjunta com o GdM, baseada no diálogo sobre políticas</li> <li>Alinhamento estreito com a Estratégia para o Sector da Educação do GdM</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fornecimento de técnicos de AT pelo GTZ, CIM e no contexto do apoio das ONG ao sector da educação</li> <li>Formação <i>InWEnt</i> na área da FVE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoio orçamental ao FASE, gerido sob controlo do GdM</li> <li>Projectos de acompanhamento e AT geridos pelo GTZ e parceiros; o GTZ tem o controlo final sobre os fundos do projecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Os técnicos reportam ao parceiro e ao GTZ em termos equitativos</li> <li>Seguimento da implementação do apoio orçamental através do diálogo sobre políticas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verifica uma capacidade crescente de gestão por parte do GdM, o que permitiu à Alemanha entrar para o FASE</li> <li>A disponibilização de pessoal de AT para o sector da educação é feita através de fornecedores alemães</li> </ul>

## Anexo 6: Assessores da Danida versus Assessores das Empresas

Compilámos a seguinte análise a pedido do Ministério de Negócios Estrangeiros da Dinamarca. Inclui percepções de vários intervenientes sobre as vantagens e desvantagens dos assessores da Danida por contraponto aos assessores das empresas de consultoria, as quais foram expressas em entrevistas realizadas em Copenhaga, no Maputo e nas províncias.

	Vantagens	Desvantagens
Assessores da Danida	<ul style="list-style-type: none"> <li>Podem ser utilizados em trabalho exploratório, para testar abordagens; as empresas estão menos predispostas a investir no desconhecido e em intervenções de pequena escala (AT/ MNE)</li> <li>Flexibilidade contratual: o técnico pode ser transferido para outra função, no caso de problemas “dentro da casa”, a empresa pode insistir no cumprimento do contrato (MNE)</li> <li>Maior escrutínio no processo de recrutamento; as personalidades são mais bem avaliadas (CO)</li> <li>A Danida pode seguir os processos (politicamente sensíveis) de forma mais estreita (AT; CO)</li> <li>Os assessores estão mais envolvidos na cooperação dinamarquesa (AT)</li> <li>É mais fácil o recrutamento para trabalhar na África Oriental (MNE)</li> <li>Os assessores são encarados como uma fonte credível de informação; a designação Danida é conhecida e sugere mais confiança/credibilidade (AT)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Remuneração menor, em comparação com algumas empresas (MNE)</li> <li>Não há um planeamento e evolução da carreira; não há capacidades específicas de gestão dos recursos humanos (MNE)</li> <li>Questão da apropriação (<i>ownership</i>): a decisão do recrutamento é feita mais pela embaixada (MNE)</li> <li>A designação Danida implica uma relação mais estreita com o Governo dinamarquês (CO)</li> <li>Os limites e regras da <i>accountability</i> nem sempre são claras, em particular sobre a supervisão financeira (CO)</li> <li>A cultura organizacional da Danida não permite o fim antecipado dos contratos, “nunca vi um assessor da Danida ser despedido” (MNE)</li> </ul>
Assessores das empresas de consultoria	<ul style="list-style-type: none"> <li>Maior flexibilidade: as empresas são geralmente maiores ou trabalham em consórcio – podem ajustar e conciliar mais facilmente as exigências dos clientes, podem mobilizar uma rede alargada de <i>expertise</i> (CO; AT)</li> <li>Maior distância da embaixada; a decisão de recrutamento é partilhada pelos parceiros; o apoio fomenta a apropriação –<i>ownership</i> (CO; MNE)</li> <li>Fardo administrativo menor para as embaixadas dinamarquesas (CO; MNE)</li> <li>Mais capazes de recrutar e trabalhar na África Ocidental (MNE; CO)</li> <li>Por vezes a remuneração é maior (MNE)</li> <li>As empresas podem ser responsabilizadas pelo pessoal de AT que fornecem (AT; MNE)</li> <li>No geral, os limites e regras de <i>accountability</i> estão mais bem definidos (AT; CO; MNE)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Não são adequadas para trabalhos politicamente sensíveis ou de desenvolvimento institucional; são apenas indicadas para missões técnicas (AT)</li> <li>As empresas trabalham para a obtenção de lucro, tendo menos em atenção os objectivos de desenvolvimento (AT)</li> <li>Precisam de gerir o negócio e reutilizam com frequência os consultores existentes (CO)</li> <li>Os assessores das empresas têm laços menos fortes com a embaixada e estão, por vezes, mais isolados (CO)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Não existe a percepção de uma diferença entre os assessores da Danida e os assessores das empresas, em termos de proximidade da embaixada (PP)</li> <li>Tanto os assessores da Danida como os assessores das empresas podem funcionar como informadores (MNE)</li> </ul>		

*Opiniões:*

CO = consultores, engloba os entrevistados na COWI e na Mercuri Urval

MNE = Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, sede e embaixada

AT = Técnico de AT, no Maputo e nas províncias

PP = Parceiros do país, entrevistados no Maputo e nas províncias

*Comentário dos autores:* No trabalho desenvolvido em Moçambique, verificámos uma vantagem real do assessor da Danida por contraponto ao assessor da empresa (ver o ponto em itálico no quadro acima) – Esta perspectiva baseia-se em dois assessores que trabalham no sector agrícola na Província de Manica. O destacamento de pessoal para o terreno, no âmbito de um novo acordo de financiamento, é um trabalho exploratório a ser testado em pequena-escala, para o qual não existiria possivelmente a mesma facilidade em recrutar uma empresa de consultoria. No entanto, a experiência da UTRESP demonstra que as acções de teste e exploração podem ser levadas a cabo por uma empresa, se enquadradas num contrato-quadro mais alargado, que permite um certo grau de flexibilidade e adaptação.

## Anexo 7: Enquadramento do “pooling” de AT

O quadro seguinte baseia-se em trabalho anteriormente realizado pelo ECDPM sobre a reunião de várias contribuições em fundos comuns - “pooling” - de AT (Baser e Morgan 2002). Distingue cinco categorias principais:

- *Pooling “Completo”*: os recursos e o controlo são transferidos o mais possível para os parceiros, que contratam e dirigem o pessoal de AT.
- *Pooling “Avançado”*: as autoridades nacionais gerem o pessoal de AT diariamente e em termos estratégicos, mas a contratação é efectuada por uma das OID que concede o financiamento. O *procurement* e contratação são, por vezes, realizados através de agências de *procurement*, em vez das OID.
- *Pooling “Livre”*: a direcção estratégica do pessoal de AT é partilhada entre o Governo e as OID. Os técnicos são normalmente contratados numa base individual, por uma ou mais OID, com frequência através de ajuda ligada.
- *Pooling “Emergente”*: a direcção estratégica do pessoal de AT é efectuada principalmente pelas OID, na ausência de capacidade do país para assegurar uma gestão estratégica. A gestão e supervisão regular/diária são realizadas pelo Governo. Os técnicos são normalmente contratados numa base individual, por uma ou mais OID, com frequência através de ajuda ligada.
- *Sem Pooling*: A AT é contratada unilateralmente, destacada e dirigida pelas OID sem o envolvimento do Governo. Isto ocorre frequentemente em situações de emergência e reabilitação.

Características dos cinco tipos de “pooling”					
	Completo ( <i>Full pooling</i> )	Avançado ( <i>Advanced pooling</i> )	Livre ( <i>Loose Pooling</i> )	Emergente ( <i>Emerging pooling</i> )	Inexistente ( <i>No pooling</i> )
<b>Ajuda Não-ligada</b>	X	X	(X)	(X)	
<b>Ajuda Ligada</b>		(X)	X	X	X
<b>Contratação e <i>Procurement</i> (País)</b>	X	(X)	(X)		
<b>Contratação e <i>Procurement</i> (OID)</b>		X	X	X	X
<b>Papel do País na gestão diária</b>	X	X	X	X	
<b>Papel do País na gestão estratégica</b>	X	X	Partilhada com as OID	Envolvimento Mínimo	
<b>Papel da OID na gestão estratégica</b>			Partilhada com o País	Papel Principal	X
<b>Mapeamento (não-científico) dos casos analisados no estudo, de acordo com os vários tipos de pooling de AT (1)</b>	*SISTAFE; *FASE Assessores (MdE); *AT de curto-prazo ao INDE	*Assessores da Danida PROAGRI;	*Assessor UTRESP(2); *PPFD (previsto); *FVE	*Danida PEEC	*GTZ-PEB/M (3)

OID: Organização Internacional de Desenvolvimento

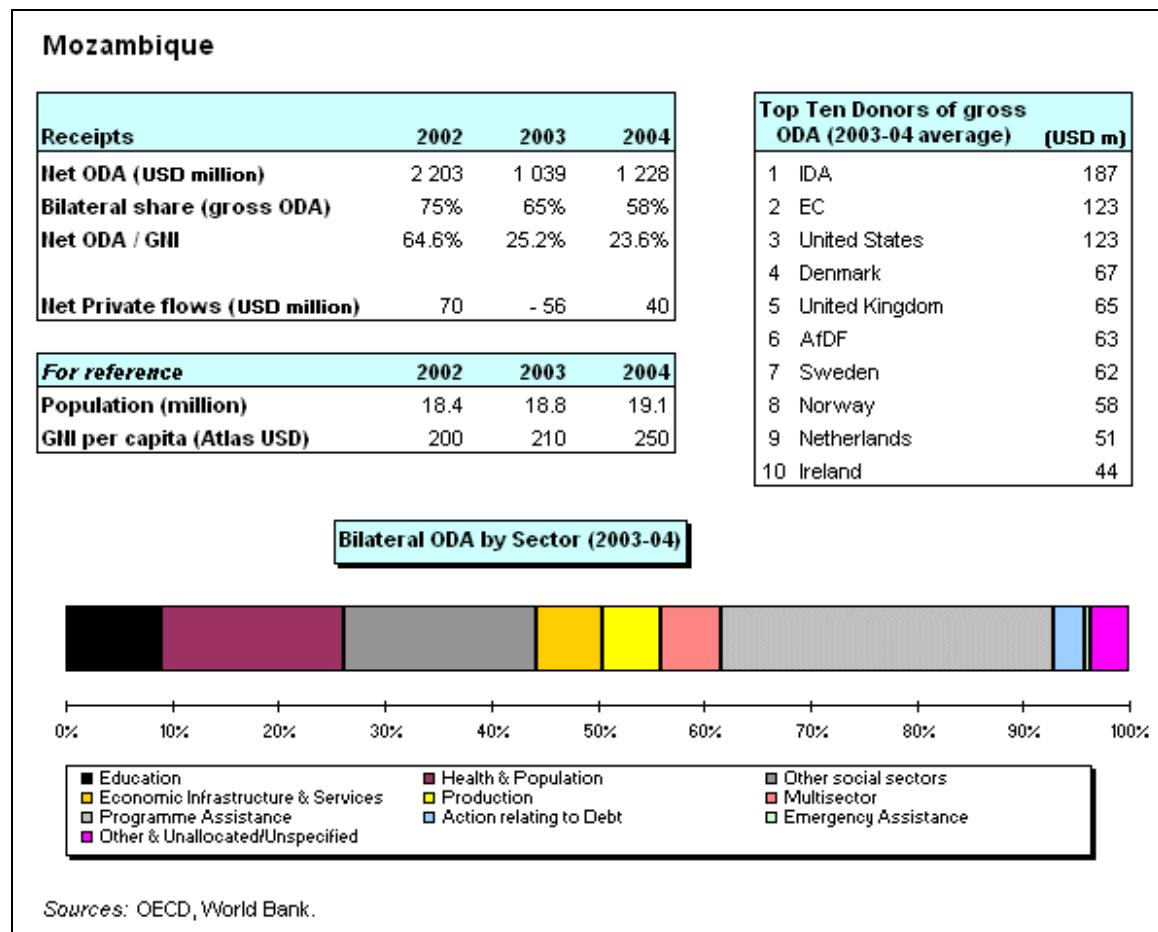
X = aplicável / (X) = possível

(1) = Este mapeamento reflecte a informação disponível em Dezembro de 2006. Foi efectuado a pedido dos parceiros patrocinadores deste estudo. Como todos os mapeamentos, este é também discutível, mas pode servir como instrumento para debate entre os parceiros, p.ex. sobre as opções de avançar para formas “completas” ou “avançadas” de *pooling*.

(2) = O acordo terminou. Existe um plano para recrutar consultores de um fundo comum, sob liderança do Governo.

(3) = Os técnicos de AT são aprovados pelo GdM antes do destaque para o terreno.

## Anexo 8: Ajuda a Moçambique – website da OCDE



Management - ECDPM) visa melhorar a cooperação internacional entre a Europa e os países de África, das Caraíbas e do Pacífico.

Criado em 1986 como uma fundação independente, os objectivos do Centro são

- aumentar a capacidade de actores públicos e privados nos ACP e em outros países de rendimento baixo;
- aperfeiçoar a cooperação entre os parceiros de desenvolvimento na Europa e a região ACP.

O Centro focaliza a sua actuação em três assuntos temáticos interligados:

- Política de Desenvolvimento e Ação Externa da UE
- Cooperação Económica e Comercial
- Governação

O Centro colabora com outras organizações e possui uma rede de colaboradores na Europa e nos países ACP. Os conhecimentos, análises e experiência que derivam da facilitação de processos, do diálogo, do desenvolvimento de redes, da investigação no terreno e das consultas realizadas, são amplamente partilhados com grupos-alvo na UE e nos ACP, através de conferências internacionais, de briefings focalizados, de meios electrónicos e de publicações.

#### **Documentos de Reflexão do ECDPM**

Os Documentos de Reflexão do ECDPM são o resultado de trabalho em curso no Centro Europeu de Gestão das Políticas de Desenvolvimento. Estes textos são distribuídos para apreciação e comentários junto de cooperantes interessados, investigadores e decisores políticos. Comentários, sugestões e pedidos de novos exemplares devem ser enviados para o endereço abaixo indicado. As opiniões expressas neste texto são as do autor e não representam necessariamente as do ECDPM ou dos seus parceiros.

Este relatório é um dos três estudos-de-caso que constituem o estudo de avaliação conjunta mais vasto sobre o "Fornecimento de Pessoal de Assistência Técnica: Quais as lições aprendidas de experiências promissoras?". O caso moçambicano presta-se à análise de uma variedade de práticas sobre o pessoal de Assistência Técnica (AT) num contexto em que se verifica uma vontade de mudança, fracas capacidades de liderança do processo de desenvolvimento e uma sobrecarga devido ao grande número de parceiros de desenvolvimento. As estimativas sugerem que a AT fornecida constitui cerca de metade da factura salarial do sector público. O presente relatório apresenta um resumo de várias experiências do pessoal de AT, em cinco sectores de intervenção em Moçambique. Analisa igualmente em que medida as chamadas "abordagens mais indiretas" – suportadas através da reunião de diferentes contribuições em fundos comuns – são percebidas como mais ou menos eficazes pelos detentores de interesse, relativamente às abordagens mais directas. Os pontos de conclusão são apresentados com o objectivo de estimular o diálogo sobre a AT e sobre o desenvolvimento de capacidades entre os doadores, e destes com o país parceiro.

**ISSN 1571-7577**

Centre Européen de gestion des politiques de développement (ECDPM)

Jacquie Dias

Onze Lieve Vrouweplein 21

NL-6211 HE Maastricht, Pays-Bas

Tél +31-(0)43-350 29 00 Fax +31-(0)43-350 29 02

E-mail [info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Mais informação: [info@ecdpm.org](mailto:info@ecdpm.org) [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Os resultados do estudo podem ser consultados em [www.ecdpm.org](http://www.ecdpm.org)

Para mais informações, contacte Anje Jooya-Kruiter ([ahk@ecdpm.org](mailto:ahk@ecdpm.org) )