

Draft do Relatório de Avaliação
Avaliação da Contribuição
Dinamarquesa em
Moçambique de 1992-2016

Cliente: Ministério dos Negócios Estrangeiros
Dinamarquês

Relatório Final

Sumário:

Abreviações e acrónimos	3
Sumário Executivo.....	5
Escopo da avaliação.....	5
Contexto.....	5
Principais Resultados	6
Mais-valia do Apoio da Dinamarca	9
Lições Aprendidas	10
1. Introdução.....	13
1.1 Escopo da Avaliação	13
2. Método.....	15
2.1 Processo de Avaliação	15
2.2 Questões de Avaliação.....	16
2.3 Limitações.....	17
2.4 Equipe de Avaliação	17
3. Contexto	17
3.1 Contexto Moçambicano.....	17
3.2 Prioridades de Desenvolvimento do Governo Moçambicano.....	21
3.3 Apoio ao Desenvolvimento para Moçambique.....	22
3.4 Políticas de Desenvolvimento Dinamarquesas e cooperação com Moçambique	24
4. Análise de portfólio.....	28
4.1 Foco Geográfico.....	29
4.2 Modalidade de apoio.....	30
4.3 Agricultura	30
4.4 Sector Privado	31
4.5 Energia	33
4.6 Meio Ambiente e Mudanças Climáticas.....	34
4.7 Decentralização e Apoio aos Municípios	36
4.8 Educação.....	37
4.9 Saúde	38
4.10 Justiça e Reforma Legal.....	41
4.11 Apoio a Reforma do Sector Público: Gestão Financeira Pública	42
4.12 Apoio ao Orçamento Geral e Coordenação dos Doadores	43
4.13 Sociedade Civil	45
5. Resultados.....	48
5.1 Transição desde a fragilidade e reposta a mudanças de necessidades.....	48
5.1 Resultados do desenvolvimento 2006-2016 e principais processos de mudança.....	53
5.1.1 Principais processos de mudança	54
5.2 Modalidades de apoio.....	56
5.3 Mais-valia da Dinamarca como parceiro	59
5.4 Mandato descentralizado.....	62
5.5 Processo de Saída.....	64
6. Conclusões e perspectivas	65
6.1 Resultados	65
6.2 Mais Valia	68
6.3 Lições Aprendidas.....	70

Os seguintes anexos ao Relatório de Avaliação podem ser baixados como arquivos PDF separados a partir da página seguinte: evaluation.um.dk

Anexos

- A. Referências
- B. Intervenientes consultados
- C. Metodologia
- D. Matriz de Avaliação
- E. Estudos de caso
- F. Relatório de Análise do Portfólio
- G. Termos de Referência

Abreviações e acrónimos

ABDH	Abordagem Baseada em Direitos Humanos
ABR	Advocacia e pesquisa de negócios
ABR	Advocacia e pesquisa de negócios
ADIPSA	Apoio ao Desenvolvimento de Iniciativas Privadas ao Sector Agrário
ADO	Apoio Directo ao Orçamento
AGIR	Programa de Acções para uma governação inclusiva e responsável
AGRO-INVESTE	Programa para a Promoção de Iniciativas Empresariais no Sector do Agro-Negócio
ANAMM	Associação Nacional de Municípios de Moçambique
AOD	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento
AOS	Apoio ao Orçamento do Sector
ASA	Abordagem Sectorial Ampla
ASCA	Associação de Acumulação de Poupanças e Créditos
B2B	<i>Business-to-Business</i> – Negócio-para-Negócio
CDS	Centro para o Desenvolvimento Sustentável
CED	Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação para Finanças
CEP	Programa de Cidadania e Participação
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judicial
CIP	Centro de Integridade Pública
CNCS	Conselho Nacional de Combate ao HIV/SIDA
CUT	Conta Única do Tesouro
Danida	Assistência Dinamarquesa ao Desenvolvimento Internacional
DKK	Coroa Dinamarquesa (Moeda do Reino da Dinamarca)
DNE	Direcção Nacional da Energia
DOE	Direcção da Economia
DPA	Direcção Provincial da Agricultura
DSESP	Programa Dinamarquês de Apoio ao Plano Estratégico do Sector da Educação
DSSR	Direitos de Saúde Sexual e Reprodutiva
EA	Equipe de Avaliação
EDM	Electricidade de Moçambique
ERD	Embaixada Real da Dinamarca
ERG	Grupo de Referência da Avaliação
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
ESPS	Apoio ao Programa do Sector da Energia
PESE	Plano Estratégico do Sector da Educação
EVAL	Departamento de Avaliação (Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca)
FAN	Fundo do Ambiente de Negócios
FASE	Fundo de Apoio ao Sector da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
Frelimo	Frente de Libertação de Moçambique
FUNAE	Fundo de Energia
GBS	Apoio Directo ao Orçamento
GCCC	Gabinete Central de Combate à Corrupção
GdM	Governo de Moçambique
GEP	Programa de Crescimento e Emprego
GFP	Gestão de Finanças Públicas
GRE	Grupo de Referência Externo (da Avaliação)
HDI/IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
HIPC/PPME	Países Pobres Muito Endividados

IPAJ	Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica
MADER	Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural
MAE	Ministério da Administração Estatal e Serviços Públicos
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MASC	Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil
MdE	Memorando de Entendimento
MDM	Movimento Democrático de Moçambique
MFA	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
MICOA	Ministério de Coordenação da Acção Ambiental
MIREME.	Ministério dos Recursos Minerais e Energia
MISAU	Ministério da Saúde
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca
MoU/MdE	Memorando de Entendimento
MS	Mellemfolkeligt Samvirke (ONG Dinamarquesa)
ONG	Organização Não Governamental
OSC	Organização da Sociedade Civil
PAMRDC	Plano de Acção Multisectorial de Redução de Desnutrição Crónica
PAP	Parceiros de Apoio Programático
PASA	Programa de Apoio ao Sector do Ambiente
PASAgr	Programa de Apoio ao Sector da Agricultura
PCR	Relatório de Conclusão do Projecto
PES	Plano Económico e Social
PESE	Plano Estratégico do Sector da Educação
PFMU	Unidade de Gestão Financeira de Projectos
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PROAGRI	Programa Nacional de Desenvolvimento do Sector Agrário
PRODEM	Programa de Desenvolvimento Municipal
PSI	<i>Population Services International</i>
QAD	Quadro de Avaliação de Desempenho
RDE	Embaixada Real da Dinamarca
Renamo	Resistência Nacional Moçambicana
RNB	Renda Nacional Bruta
SAP	Programa de Ajustamento Estrutural
SAP	Programa de Ajustamento Estrutural
SBS	Apoio ao Orçamento do Sector
SETSAN	Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional
SISTAFE/ e-SISTAFE	Sistema de Administração Financeira do Estado/Plataforma informática do SISTAFE
SME	Pequenas e Médias Empresas
SUN	Movimento Para Expansão da Nutrição da ONU
SWA/ASA	Sector Wide Approach /Abordagem Sectorial Ampla
TdR	Termos de Referência
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UPFM	Unidade de Gestão Financeira de Projectos
UTRAFE	Unidade Técnica da Reforma da Administração Financeira do Estado
UTREL	Unidade Técnica da Reforma Legal
UTRESP	Unidade Técnica da Reforma do Sector Público
VBG	Violência Baseada no Género

Sumário Executivo

Como parte da reorientação da ajuda oficial ao desenvolvimento (AOD), dinamarquesa em 2015 o governo Dinamarquês decidiu eliminar uma série de programas nacionais, entre eles o de Moçambique, que recebia apoio Dinamarquês há quatro décadas. Como parte deste processo, o Departamento de Avaliação (EVAL) do Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês (MNE) ordenou a realização de uma avaliação independente das principais realizações e lições aprendidas durante o período 1992-2016. A avaliação destina-se a informar aos dinamarqueses e os moçambicanos da contribuição Dinamarquesa para o desenvolvimento de Moçambique e destacar as abordagens da Dinamarca e as opções estratégicas nos últimos 24 anos desta cooperação e suas implicações a longo prazo.

Os resultados da avaliação são no geral muito positivos. A avaliação conclui que nos últimos 24 anos, a Dinamarca, como parceira de desenvolvimento, fez escolhas relevantes no seu apoio ao Governo de Moçambique (GdM) na luta contra a pobreza. Dado os extremos desafios de desenvolvimento que o país enfrentou tanto após a independência em 1975, bem como depois do acordo de paz em 1992, e depois de 16 anos de guerra civil, o país registou progressos notáveis. A Dinamarca, como doador de tamanho médio, desempenhou um papel neste desenvolvimento e proporcionou uma parceria previsível e persistente que incluía um apoio estratégico importante aos principais processos de desenvolvimento – como explicado abaixo.

Escopo da avaliação

O relatório de avaliação analisa a relevância, a eficácia e a sustentabilidade dos resultados obtidos, bem como o contributo para o desenvolvimento sectorial e geral e extrai as lições aprendidas da cooperação Dinamarquesa com Moçambique durante o período 1992-2016, com ênfase na última década. As conclusões do período 1992-2006 baseiam-se principalmente na *Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento entre Moçambique e Dinamarca, de 1992-2006*, publicada em 2008 pelo MNE. A avaliação concentra-se na mais-valia da parceria Dinamarquesa com Moçambique e o relatório fornece uma descrição da abordagem geral e das escolhas estratégicas feitas pela Dinamarca, com exemplos de intervenções sectoriais e processos-chave de mudança durante o período 2006-2016.

O processo de avaliação abrangeu cerca de seis meses e consistiu de uma *Fase inicial*,¹ da *Recolha de dados* nas províncias de Maputo, Nampula e Tete, e em Copenhaga, à qual se seguiram a *Análise e elaboração do relatório*. A avaliação foi orientada por oito questões de avaliação e um conjunto de pressupostos sobre o papel e o desempenho da Dinamarca como um parceiro de desenvolvimento relacionado à previsibilidade, persistência, flexibilidade e foco na construção do Estado. A contribuição Dinamarquesa foi avaliada em relação às diferentes fases do desenvolvimento social, económico e político de Moçambique, desde o período de transição após o acordo de paz em 1992, em direcção à uma certa estabilidade e desenvolvimento democrático. As fases de avaliação foram realizadas através de um diálogo entre a equipe de avaliação e EVAL, MNE e a Embaixada Real Dinamarquesa (ERD) em Maputo.

Contexto

A parceria Dinamarquesa com Moçambique existe desde a luta pela independência de 10 anos da Frelimo² contra a colonização portuguesa e desde este período, a Dinamarca acompanhou o desenvolvimento do país. Em 1975, a nova República independente era um dos países mais pobres

¹ Inclui uma pesquisa documental, uma visão geral a análise do portfólio, e uma missão de pesquisa à Moçambique

² Frente de Libertação de Moçambique

do mundo, ocupando a posição 172 em 177 países no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).³ Uma resistência particularmente violenta do poder colonial deixou o país em um estado terrível com níveis extremos de pobreza e desafios de desenvolvimento assustadores. A taxa de analfabetismo foi de mais de 95% e o sistema de saúde pública do país era bastante frágil. Nos anos que se seguiram imediatamente à independência, Moçambique conseguiu ampliar a cobertura de cuidados de saúde e educação para uma parte mais ampla da população. No entanto, a guerra civil que se seguiu entre 1976 e 1992 destruiu esses ganhos sociais e económicos e o país teve que reconstruir a maioria deles após o Acordo Geral de Paz, assinado em 1992. Desde então, a maioria dos indicadores sociais melhorou; a taxa de analfabetismo caiu de 93% em 1975 para 48,9% em 2012, as matrículas no ensino primário público aumentaram de 692 000 para 1,37 milhões de estudantes de 1975 a 1990 e de 1,5 para 5,5 milhões no período 1995-2014. O acesso ao ensino secundário público quase quintuplicou, de 6 000 para 28 000 alunos no período 1975-1990, e aumentou mais de dezasseis vezes, de 38 400 para 651 000 alunos, entre 1995 e 2014. De acordo com o Inquérito Nacional aos Agregados Familiares em 1996/1997, o índice de pobreza foi de 69,4% e, na pesquisa 2014/15, caiu para 49,2%. Entre 1990 e 2015, o IDH duplicou, de 0,219 a 0,418.⁴ É neste contexto que a parceria dinamarquesa com o Governo de Moçambique (GdM) é avaliada.

Principais Resultados

Os da Dinamarca para o país consistiram do apoio a diferentes sectores, iniciativas especiais, financiamento a pequenos projectos e apoio directo ao orçamento (ADO). A avaliação conclui que o apoio aos programas sectoriais (SPS) durante o período avaliado contribuiu, entre outras coisas, para o aumento da electrificação, o acesso à educação e aos serviços de saúde, uma rede melhorada de estradas rurais, além de melhorar as capacidades de planificação e estratégia em muitos das instituições governamentais com as quais a Dinamarca se associou. Uma das principais contribuições, e talvez a escolha mais estratégica da cooperação Dinamarquesa, está relacionada aos esforços para apoiar os processos de construção do Estado através do apoio à consolidação do sistema de Gestão de

Finanças Públicas (GFP). Este suporte abrange os últimos vinte anos. Como muitas das partes interessadas consultadas confirmaram, as reformas da GFP melhoraram a capacidade do Estado a nível local para prestar serviços e foram provavelmente um dos factores que contribuíram à redução da pobreza de 51,8% para 49,2% entre 2009 e 2014. O facto de o apoio Dinamarquês estar alinhado às prioridades do governo e focado em sectores-chave para a redução da pobreza que prestam serviços básicos à população é incontestável e a avaliação conclui que a Dinamarca, como doador de médio porte, contribuiu para esses resultados positivos de desenvolvimento.

Relevância

Visão geral do apoio sectorial de 1992-2016		
Sector	Apoio ao Projecto	Apoio ao Programa do Sector
Agricultura	1992-1998	1999-2010
Educação	1992-2001	2002-2011
Energia	1992-2001	2002-2006
Meio Ambiente	1992-2005	2006-2015/16
Saúde	-	1992-2016
Justiça	1992-2001, 2014-2016	2002-2013
Sector Privado	1992-1999	2000-2016
Programa conjunto de Macro-Finanças		MdE com o GdE
GBS	2000-2003	2004-2014

³ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.frigoletto.com.br/GeoEcon/evolucaoaidh2000.htm>, acessado no dia 18 de maio de 2017.

⁴ Instituto Nacional de Estatística (2015a). *Quarenta Anos de Independência: um retrato estatístico*. Maputo, Instituto Nacional de Estatística; UNDP (2016). *Human Development for Everyone: Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report (Moçambique)*; República de Moçambique (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros; República de Moçambique (2009). *Relatório de Avaliação do Impacto do PARPA II, 2006-2009*. Maputo, 23 de novembro de 2009; Instituto Nacional de Estatística (2015b). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF – 2014/15*. Maputo, Instituto Nacional de Estatística; World Bank. *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality*. Washington, The World Bank.

A avaliação conclui que, a um nível geral, o foco do programa da Dinamarca para o país durante o período avaliado foi relevante e que a escolha de se concentrar em um apoio mais abrangente e multisectorial à uma província específica, a província de Tete, permitiu que a Dinamarca desse um apoio mais holístico que teve resultados significativos em termos de desenvolvimento e melhoria da prestação de serviços da província, particularmente no sector da saúde, bem como no fortalecimento do desenvolvimento do sector da educação, incluindo a qualidade da formação de professores. A vontade de testar novas abordagens e se concentrar em áreas onde poucos outros doadores estavam preparados para assumir o risco de alocar fundos, como o desenvolvimento do Sistema de Administração Financeira do Estado, o SISTAFE, a formação de juizes e procuradores, através do apoio de longo prazo ao Centro de Formação Jurídica e Judicial (CFJJ) e o apoio mais recente do Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional (SETSAN) e seu trabalho sobre segurança alimentar e luta contra a desnutrição, provaram ser escolhas muito relevantes. As consultas revelaram que, em uma fase inicial, essas escolhas eram muitas vezes impulsionadas pelo compromisso pessoal de altos funcionários da Embaixada da Dinamarca e suas convicções sobre o valor para apoiar essas iniciativas. No entanto, elas logo foram institucionalizadas e integradas nas estratégias do programa de apoio ao país.

A avaliação conclui que o apoio à descentralização foi outra opção estratégica importante da assistência Dinamarquesa. O Programa de Apoio ao Sector do Ambiente (2006-2015/2016) incluiu financiamento para diferentes programas municipais, com foco no desenvolvimento de capacidades em questões ambientais, administração, GFP e gestão geral de desenvolvimento a nível municipal e contribuiu para o processo de descentralização. A Dinamarca também financiou as iniciativas do governo de descentralização da tomada de decisões para os níveis provincial e distrital. Os municípios são uma das poucas arenas de partilha real de poder no país, dada a estrutura unitária do Estado, uma vez que os governos provinciais são governados por governadores nomeados pelo Presidente da República, enquanto os titulares dos órgãos municipais são eleitos localmente. As conclusões da revisão documental e as consultas das partes interessadas concordaram que o apoio Dinamarquês aos municípios das regiões central e norte contribuiu para a partilha de poder através da prestação de apoio, independentemente de o município ter sido liderado pela oposição ou não. Isto, em certa medida, também contribuiu para aliviar as tensões políticas, aumentando a eficiência desses municípios e as habilidades dos municípios para lidarem com a alternância no poder político. Os programas de apoio municipal também contribuíram para a introdução de uma abordagem de meio ambiente e mudança climática aos desafios que afectam as populações pobres nos municípios visados. As partes intervenientes nestes processos salientaram que a maior parte do conhecimento técnico nas administrações municipais sobre questões ambientais, climáticas e de gestão de resíduos decorreu, em grande parte, da assistência técnica e dos conhecimentos trazidos pela ajuda Dinamarquesa.

Eficácia e impacto

A avaliação não incluiu uma análise aprofundada da eficácia ou impacto da gama completa dos programas de apoio sectorial. No entanto, com base em avaliações anteriores e nas consultas das partes envolvidas, a avaliação conclui que todos os programas tiveram resultados significativos, tanto a nível do programa em geral, como quanto a componentes específico. O período 2006-2016 caracterizou-se por um menor foco no apoio via projectos e no financiamento de programas especiais e um foco maior na abordagem de apoio sectorial, coordenação de doadores, mecanismos de cofinanciamento e apoio directo ao orçamento. Portanto, é, em geral, difícil avaliar os resultados especificamente atribuíveis ao apoio Dinamarquês, mas fica claro que, como doador de médio porte, a Dinamarca contribuiu para o progresso positivo nas regiões e nos sectores que foram o foco do seu apoio.

A avaliação destaca que a Dinamarca desempenhou um papel fundamental no progresso do sector de justiça e reforma legal, e, particularmente, na profissionalização e cobertura nacional das instituições do sector da justiça. A avaliação conclui que o apoio Dinamarquês tem sido tão significativo que o aumento do acesso à justiça e a melhoria do estado de direito nos últimos 15-20 anos podem ser parcialmente atribuídos à parceria Dinamarquesa com as instituições e actores do sector. A avaliação conclui também que a integração da perspectiva do meio ambiente, resultando em maior conscientização e atenção aos aspectos ambientais e ao desenvolvimento sustentável em uma ampla gama de sectores, destaca-se como uma das contribuições mais fortes e estratégicas da Dinamarca: o lançamento do e-SISTAFE, a primeira implementação completa do Plano de Acção Multisectorial de Redução de Desnutrição Crónica (PAMRDC) na província de Tete e o progresso dos indicadores de saúde e o desenvolvimento institucional do sector de saúde em Tete, bem como o desenvolvimento das estratégias de ambiente, mudanças climáticas e combate ao HIV/SIDA, são outros exemplos de áreas relevantes em que a Dinamarca contribuiu para progressos importantes. Por outro lado, no entanto, a Dinamarca compartilha a responsabilidade com o GdM e outros doadores envolvidos pelo lento ou falta de progresso no apoio a alguns sectores (por exemplo, o programa de agricultura – ProAgri).

Eficiência

No que diz respeito à eficiência, o apoio Dinamarquês utilizou sistemas governamentais e canalizou cada vez mais a ajuda ao desenvolvimento através da Conta Única do Tesouro, CUT, promovendo o uso do e-SISTAFE, harmonizando o financiamento com os sistemas e procedimentos existentes, o que significou menos constrangimentos administrativos tanto para os ministérios parceiros quanto para a Embaixada da Dinamarca. A avaliação encontrou evidências fortes de que a Dinamarca tem sido um doador activo e coordenou a maior parte do seu apoio, particularmente durante a última década do período avaliado, com outros doadores, através da abordagem sectorial, fundos e mecanismos de doações conjuntas, parcerias delegadas (sendo tanto como doador principal em alguns programas, por exemplo, no programa de desenvolvimento de municípios PRODEM, e como um doador mais silencioso em outros, por exemplo, no programa de apoio à sociedade civil e responsabilização social AGIR).

Sustentabilidade

A avaliação apresenta uma visão geral de 24 anos de cooperação. A discussão da eficácia, impacto e sustentabilidade dos diferentes tipos de apoio durante este período foi avaliada com base em avaliações anteriores. O portefólio do país, apresentado no anexo F, mostra vários casos em que novos programas sectoriais ou novos programas foram desenvolvidos com base no apoio Dinamarquês anterior, desta forma fortalecendo a sustentabilidade de alguns dos resultados obtidos anteriormente e a promoção das melhores práticas. A avaliação conclui que, embora as prioridades políticas da cooperação dinamarquesa para o desenvolvimento tenham mudado ao longo do período avaliado, a parceria com Moçambique caracterizou-se pela continuidade e pelo respeito pelas prioridades de desenvolvimento do GdM. O apoio geral a longo prazo e persistente da Dinamarca também permitiu que os processos de mudança se desenvolvessem ao longo do tempo e, por isso, para que as instituições amadurecessem de forma a assumir progressivamente a responsabilidade pelo desenvolvimento de planos e estratégias. No entanto, a dependência de conhecimentos externos tem sido extremamente elevada no caso de Moçambique, devido à baixa taxa de pessoal nacional com ensino superior. A Dinamarca respondeu a esta situação durante o período avaliado, proporcionando um elevado número de assessores técnicos e outras formas de assistência técnica, que tem sido uma estratégia relevante e necessária para melhorar a profissionalização e o *know-how* das instituições parceiras, como muitas das partes interessadas mencionaram. Neste contexto, foi difícil construir uma abordagem sustentável, atendendo às grandes necessidades de desenvolvimento de capacidade a nível

central, provincial e distrital. Esta dependência do apoio externo foi um problema que várias partes interessadas consultadas levantaram como sendo crítica para a sustentabilidade dos novos sistemas e abordagens após o término do programa de apoio ao país. Nesse sentido, informantes chave nos sectores de saúde e ambiente estavam preocupados sobre como melhor manter os resultados alcançados, particularmente em relação ao desenvolvimento institucional das instituições governamentais apoiadas e de como as lições aprendidas com apoios piloto e estratégicos podem ser integradas em novas fases do programa, ou iniciativas em outras províncias e regiões.

Mais-valia do Apoio da Dinamarca

A Dinamarca tem sido um parceiro engajado, previsível e persistente. A parceria de longo prazo com Moçambique teve como pontos de partida a redução da pobreza e apoio a um desenvolvimento democrático, áreas nas quais a Dinamarca concentrou suas principais actividades em coordenação com o governo de Moçambique. A parceria caracterizou-se pela vontade de apoiar a muitas das prioridades do Governo, incluindo a prontidão para testar novas modalidades e financiar instituições-chave para a reforma do sector público. Esta escolha estratégica foi uma das mais-valias da ajuda Dinamarquesa.

Vários dos programas de apoio sectorial se beneficiaram de uma parceria de longo prazo que incluiu assistência financeira e técnica, combinada com a promoção e o desenvolvimento dos sistemas governamentais de planificação estratégica e GFP. Nesta parceria, os diferentes sectores podiam contar com apoio técnico altamente qualificado e diálogo com a Embaixada sobre como desenvolver os programas do sector. A Dinamarca pertence ao grupo de doadores que advogaram pelo ADO na sua fase embrionária e manteve essa posição ao longo do período avaliado. Os resultados confirmam que a Dinamarca respondeu às necessidades e às prioridades mais prementes do país durante as diferentes fases do período avaliado.

Contribuição da Dinamarca para a construção do Estado. Em consonância com as escolhas estratégicas mais amplas, a cooperação Dinamarquesa teve uma forte ênfase no apoio ao desenvolvimento e consolidação de sistemas do governo, particularmente durante a última década, com foco nos processos de planificação, desenvolvimento estratégico e gestão financeira. Esta abordagem incluiu apoio à formulação de estratégias sectoriais e novos sistemas, bem como estratégias transversais para os sectores que recebem apoio Dinamarquês.

A Dinamarca tomou uma posição específica e um certo risco em apoiar sectores com menos visibilidade, como GFP e ambiente, ou sectores desafiadores onde poucos doadores estão pouco dispostos a se comprometerem, como no caso do sector da justiça. O sucesso da reforma da GFP constituiu a pedra angular para um maior alinhamento da ajuda ao desenvolvimento quando o país ficou mais estável e ajudou-o a passar da fase de emergência para a fase de desenvolvimento. Também desempenhou um papel importante na descentralização da planificação e implementação de intervenções setoriais do nível central para local. Aqui, o apoio Dinamarquês aos programas dos sectores do ambiente e da saúde contribuiu para um progresso significativo na extensão do e-SISTAFE aos distritos.

A cooperação bilateral entre Dinamarca e Moçambique teve como foco o fortalecimento das instituições estatais. O programa de apoio ao país teve menos foco no papel dos actores não estatais na construção do estado, embora tenha sido dada mais atenção a esses actores na etapa posterior do período avaliado, com o objectivo de fortalecer o lado da demanda e não apenas da oferta na construção do Estado. Ao longo do período avaliado, as iniciativas da sociedade civil foram apoiadas directamente pelo MNE dinamarquês – além do programa do país – através de acordos com organizações da sociedade civil (OSC) dinamarquesa.

A Dinamarca foi um forte defensor e demonstrou sempre um grande comprometimento com a coordenação dos doadores e o alinhamento com programas governamentais e sistemas nacionais. O alinhamento tem sido muito importante para aumentar a apropriação e atender às necessidades nacionais à medida que as mesmas foram surgindo. Neste sentido, a implementação coerente da agenda da Eficácia da Ajuda em Moçambique desempenhou o papel pretendido. A Dinamarca foi eficaz na sua contribuição para o uso de sistemas governamentais, canalizando cada vez mais o seu apoio através da Conta Única do Tesouro (CUT) e usando as modalidades de apoio directo ao orçamento e apoio sectorial. O compromisso da Dinamarca com a eficácia da ajuda também foi testado em momentos críticos, quando ela abandonou o apoio directo ao orçamento ou reagiu fortemente à crise da dívida, tendo assim mesmo continuado a defender o uso dos sistemas nacionais. Estes exemplos demonstram a contribuição da Dinamarca para a construção do Estado e a sua característica de um parceiro persistente.

A Dinamarca também pôs em prática com sucesso o princípio do alinhamento com os sistemas governamentais e uma maior coordenação entre os doadores. No entanto, o foco no alinhamento e apoio bilateral ao GdM também implicou numa menor visibilidade da Dinamarca como doadora no apoio ao lado da demanda na construção de um estado responsável e transparente. Em outras palavras, uma maior atenção aos controlos e equilíbrios entre actores estatais e não estatais nos processos de desenvolvimento e reforma poderia ter tornado a assistência Dinamarquesa mais relevante e efectiva nesta área.

Lições Aprendidas

Encontrar o equilíbrio certo entre o alinhamento com os planos do governo para apoiar a construção do Estado e a implementação de uma abordagem baseada no direito humano para o desenvolvimento em um contexto desafiador, como Moçambique, é uma importante discussão contínua.

O contexto em que a cooperação Dinamarquesa para o desenvolvimento com Moçambique ocorreu foi extremamente desafiador. Na época de sua independência em 1975, Moçambique se encontrava numa situação crítica, não só necessariamente por causa da luta pela independência, mas também devido à destruição das infraestruturas chave que estavam sob a gestão dos representantes do regime antes de saírem do país. O legado colonial deixou instituições extremamente fracas, inexistência de serviços básicos e fraco capital humano, o que contribuiu para que Moçambique fosse um dos países menos desenvolvidos do mundo. Apenas um ano após a independência, eclodiu uma sangrenta guerra civil que viria a durar 16 anos, o que criou desafios enormes para os esforços de desenvolvimento do país.

A última década também foi afectada pelo conflito militar de baixa intensidade entre o GdM e a RENAMO. O desenvolvimento democrático e o apoio dos doadores à construção do Estado ocorreram em um contexto em que o mesmo partido, a Frelimo, conquistou todas as eleições gerais desde a independência. O desenvolvimento da sociedade civil tem sido lento e foi somente durante a última década do período avaliado que as organizações da sociedade civil de forma mais assertiva assumiram o papel de monitorar o desempenho e reivindicar a prestação de contas das lideranças políticas Moçambicanas. Os mais de 40 anos de cooperação Dinamarquesa com Moçambique fornecem um exemplo de foco persistente na construção do Estado, incluindo a revitalização de funções e instituições chave. Este apoio ocorreu num contexto complexo de desenvolvimento, no qual nem sempre foi fácil para os parceiros de desenvolvimento avaliar o impacto no Governo das forças centrípetas e centrífugas nas situações de conflito e pós-conflito.

A Dinamarca tem sido um dos parceiros de desenvolvimento de Moçambique que mais está alinhado com os planos do GdM. A avaliação levanta uma discussão sobre a implementação da Agenda de Eficácia da Ajuda de uma natureza mais baseada em princípios, especialmente no que concerne ao alinhamento com os planos governamentais, em que tais planos nem sempre foram suficientemente consultados com, por exemplo, a sociedade civil e o sector privado, não necessariamente por falta de vontade do GdM, mas também porque estes actores ainda são frágeis.

A avaliação conclui que o alinhamento tem sido importante para aumentar a apropriação pelo governo de programas e responder às necessidades do país à medida que foram surgindo. Neste sentido, a implementação coerente da agenda da Eficácia da Ajuda em Moçambique desempenhou o papel pretendido. A Dinamarca contribuiu para a construção do Estado e alinou as suas modalidades de apoio em conformidade, assim como também pôs em prática a harmonização com os sistemas governamentais e uma maior coordenação entre os doadores.

No entanto, o alinhamento aos planos governamentais como parte do processo de construção do Estado tem certos desafios. A discussão sobre a apropriação dos planos deve ser sistematicamente confrontada com as exigências para que as estratégias de desenvolvimento e as políticas governamentais incluam processos participativos e inclusivos, com discussões aprofundadas, tanto do lado da oferta como da demanda, da construção do Estado e do desenvolvimento democrático. Este foi um desafio não apenas em Moçambique, mas para a agenda de Eficácia da Ajuda em geral. O restabelecimento das funções do estado em um país pós-conflito como Moçambique foi uma questão de inegável importância, mas como essas funções foram restauradas, mais atenção poderia ter sido dedicada aos pesos e contrapesos dentro do Estado e aos actores e processos não estatais. Como vários representantes dos doadores destacaram nas entrevistas realizadas, esta lição não é apenas para a Dinamarca, mas para outros doadores também.

A agenda da Eficácia da Ajuda é actualmente contestada por muitos dos actores de desenvolvimento que, até recentemente, eram seus defensores mais fortes. Alguns doadores optaram, assim como a Dinamarca, por aumentar seu apoio a actores não estatais, para contrabalançar o forte apoio ao governo. No entanto, o foco maior na sociedade civil ocorre num contexto global de crescente redução do espaço para a sociedade civil, das liberdades e segurança dos cidadãos, com uma legislação das ONGs mais restritiva e restrição às liberdades de expressão e de assembleia em muitos países, incluindo Moçambique. Este espaço encolhido também se manifesta num aumento do número de ameaças e ataques contra jornalistas e defensores dos direitos humanos (particularmente em relação às questões da indústria extractiva e à defesa dos recursos naturais).⁵

Estabelecer o equilíbrio certo entre os princípios da Agenda de Eficácia da Ajuda e a Abordagem dos Direitos Humanos para o Desenvolvimento é uma discussão importante e em curso, a qual as lições da sua implementação em Moçambique podem fornecer contribuições importantes. A experiência de como e porquê o apoio ao trabalho de prestação de contas da sociedade civil aumentou nos últimos anos é relevante tanto para outros doadores como para o Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês.

Explicar a saída foi um desafio

A Dinamarca investiu 40 anos de cooperação para o desenvolvimento em Moçambique e contribuiu para a construção do Estado num país que era inicialmente frágil e evoluiu para um país em condições

⁵ Vide, por exemplo: *Human Rights Defenders under threat – A shrinking space for civil society*, Amnesty International, 2017, and *Civic space under threat in extractive industries transparency initiative countries*, Civicus August 2017.

de libertar seu potencial de desenvolvimento, com a descoberta de recursos naturais. Ainda há desafios de governação e capacidade para garantir que os recursos naturais possam impulsionar o desenvolvimento. Há também oportunidades para uma outra fase de cooperação com um país que está no processo de transição de um país de baixa renda para um país de renda média, que agora podem ser perdidas devido à retirada de uma presença permanente no país. A decisão de sair de Moçambique parece ser separada das dinâmicas nacionais e uma visão prospectiva da cooperação. Embora o processo de saída tenha sido bem comunicado e planeado, foi difícil explicar aos actores nacionais a lógica da decisão de diminuir a cooperação Dinamarquesa para o desenvolvimento e por que Moçambique foi um dos países seleccionados a serem eliminados e isso alimenta a especulação sobre os motivos, bem como as expectativas de que essa decisão pode ser revertida.

A gestão de mudanças na mudança das prioridades políticas do governo Dinamarquês foi bem gerida

Outra área que a avaliação destaca é como gerir a relação entre um mandato descentralizado para as embaixadas e seu diálogo com os governos parceiros e as prioridades políticas para a cooperação de desenvolvimento Dinamarquesa global definida pelo MNE em Copenhaga. Há lições importantes a serem aprendidas como a embaixada Dinamarquesa em Maputo, que desenvolveu o programa do país em estreito diálogo com o GdM, ao mesmo tempo considerando as instruções de Copenhaga, de modo a limitar o número de programas sectoriais e a introduzir novas áreas prioritárias.

Desenvolver processos de avaliação em programas de país a partir do início

Finalmente, esta avaliação fornece uma avaliação geral dos últimos 24 anos de cooperação. Há muito mais lições a serem aprendidas com os diferentes programas sectoriais e processos-chave apoiados. Os avaliadores encontraram uma lacuna na forma como o apoio a diferentes sectores foi avaliado: a insuficiente documentação de uma análise profunda sobre os efeitos e as lições aprendidas com o apoio Dinamarquês aos diferentes programas sectoriais. Uma abordagem de avaliação e aprendizagem mais voltada para o papel e a mais-valia da Dinamarca como parceiro beneficiária a cooperação de desenvolvimento actual e futura.

Esta avaliação é uma das várias avaliações dos programas nacionais que estão em fase de implementação, o Ministério Dinamarquês dos Negócios Estrangeiros poderia aproveitar esta oportunidade para discutir como as avaliações finais poderiam ser melhor incorporadas no apoio a novos programas.

1. Introdução

Após quatro décadas de cooperação para o desenvolvimento com Moçambique, a Dinamarca decidiu terminar a sua cooperação para o desenvolvimento com o país. Moçambique é um dos vários países anteriormente priorizados que está sendo eliminado como consequência da decisão do governo Dinamarquês em 2015 de reduzir o tamanho da ajuda oficial Dinamarquesa ao desenvolvimento (ODA).⁶ Como parte deste processo de eliminação progressiva, o Departamento de Avaliação (EVAL) do Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca (MNE) ordenou a realização de uma avaliação independente das principais realizações e lições aprendidas.⁷

A Dinamarca tem sido um parceiro de desenvolvimento a longo prazo com Moçambique e o propósito geral da cooperação para o desenvolvimento ao longo deste período foi apoiar Moçambique na construção de uma nação baseada no desenvolvimento estável e sustentável. A luta contra a pobreza e o desenvolvimento democrático tem sido o núcleo da parceria ao longo dos diferentes períodos de apoio. Esta avaliação destina-se a informar os povos Dinamarquês e moçambicano sobre o contributo da Dinamarca para o desenvolvimento de Moçambique, com enfoque na transição de uma fase de fragilidade após o acordo de paz de 1992, até à estabilidade relativa e ao desenvolvimento democrático do período acima mencionado à 2016.

A presente avaliação analisa a relevância, eficácia e sustentabilidade dos resultados obtidos da cooperação bilateral entre a Dinamarca e Moçambique e a contribuição Dinamarquesa para o desenvolvimento geral e sectorial durante o período avaliado. A avaliação também apresenta as lições aprendidas com os 24 anos de parceria entre os dois países, com foco nas abordagens selecionadas e escolhas estratégicas feitas pela Dinamarca.

1.1 Escopo da Avaliação

A avaliação analisa os últimos 24 anos de cooperação entre a Dinamarca e Moçambique, envolvendo diferentes modalidades de financiamento e apoio à instituições governamentais, sector privado e sociedade civil dentro de uma ampla gama de sectores, juntamente com muitos e diferentes parceiros de desenvolvimento. Todo o apoio prestado durante o período 1992-2006 foi avaliado em 2008 através de um extenso estudo, incluindo documentos de trabalho específicos dos sectores.⁸ Esta avaliação abrange o período de 1992 a 2016 e, portanto, inclui os primeiros 14 anos avaliados anteriormente, mas com foco especial na última década. A avaliação tem um alcance mais estreito em relação à avaliação de 2008 e fornece uma descrição da abordagem geral e das escolhas estratégicas feitas pela Dinamarca.

De modo geral, a avaliação abrange os seguintes sectores: agricultura, educação, saúde, energia, meio ambiente, infraestrutura, governação democrática, incluindo a descentralização, reforma do sector da justiça, gestão de finanças públicas (GFP) e apoio à sociedade civil, crescimento e programas de criação de emprego, bem como iniciativas multisectoriais. Dentro deste amplo escopo, os sectores foram escolhidos com base numa estratégia de amostragem intencional, para refletir o apoio a longo prazo a nível central e provincial, apoio a processos de partilha de poder e desenvolvimento de sistemas governamentais como parte do apoio à construção do estado, nomeadamente: o programa do sector

⁶ A cooperação com a Bolívia, o Nepal, o Paquistão, a Indonésia e o Zimbábue também foi eliminada, bem como a planificação anteriormente feita para o Vietnã, como parceiro da cooperação dinamarquesa para o desenvolvimento. A decisão implicou um corte no orçamento de desenvolvimento de 2,3 bilhões DKK anualmente. 14 Parcerias priorizadas com países no âmbito do desenvolvimento foram mantidas, 10 programas em África e quatro na Ásia.

⁷ Avaliações independentes foram ordenadas pelo MNE para a cooperação com o Vietnã, Nepal and Bolívia.

⁸ Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006, Oxford and Rotterdam: Mokoro, Ltd & Ecorys, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Danida, September 2008, Evaluation 2008.05, including 12 working papers.

da saúde, como exemplo de apoio sectorial a longo prazo e abrangente a nível central e provincial; o apoio à descentralização, como ilustração do contributo Dinamarquês para o desenvolvimento de sistemas de governação para a partilha de poder e maior transparência, com o apoio aos municípios e ao sector da justiça, como outros exemplos de apoio aos processos de partilha de poder. Do mesmo modo, foi dada uma atenção especial ao papel da Dinamarca como promotor da GFP melhorada e do uso de sistemas nacionais de gestão, bem como a contribuição Dinamarquesa para a Agenda de Eficácia da Ajuda Externa e a coordenação dos doadores.

Os três objectivos gerais da avaliação são:

1. **Resultados:** documentar as mudanças e os resultados alcançados através da cooperação Dinamarquesa-Moçambicana de 1992 a 2016, com enfoque específico na recolha de dados no período 2006-2016 (1992-2006 é abordado em uma avaliação anterior e será usado como fonte-chave de documentação).
2. **Mais-valia:** avaliar o valor acrescentado específico da abordagem Dinamarquesa à parceria, incluindo a escolha de modalidades, compromissos e a capacidade da Dinamarca como doador de se adaptar a contextos variáveis, que vão desde situações pós-conflito até uma situação mais estável em Moçambique.
3. **Lições aprendidas:** fornecer possíveis lições aprendidas com base nos resultados da parceria e como apoiar a transição de uma situação de fragilidade para o desenvolvimento, com base na experiência Moçambicana.⁹

Moçambique beneficia de grandes quantidades de ajuda internacional e, tendo em conta o tamanho da contribuição e o envolvimento Dinamarquês em relação ao governo Moçambicano e outros parceiros de desenvolvimento, não se espera que a avaliação possa atribuir resultados directos ao alto nível especificamente à cooperação Dinamarquesa. No entanto, a avaliação procura destacar a mais-valia da abordagem da parceria Dinamarquesa no âmbito da cooperação para o desenvolvimento em Moçambique, com enfoque específico sobre a forma como a Dinamarca apoiou a transição do conflito para a paz e a relativa estabilidade e desenvolvimento, bem como contribuiu para a construção do Estado. A avaliação destaca os métodos e as modalidades de apoio como parte da cooperação Dinamarquesa, que teve maior impacto nas parcerias com o Governo de Moçambique (GdM) e seus diferentes ministérios, assim como os resultados específicos dos seus respectivos sectores.

O valor acrescentado da Dinamarca como parceira de desenvolvimento foi avaliado através de um conjunto de pressupostos sobre o papel da contribuição Dinamarquesa para o desenvolvimento de Moçambique. Esses pressupostos foram desenvolvidos em consulta com as principais partes interessadas.¹⁰ Foi dada uma atenção especial à resposta da Dinamarca ao contexto político em que a Dinamarca operou como doador e como e se a cooperação Dinamarquesa contribuiu para a construção do Estado em Moçambique. Os pressupostos testados durante a consulta das partes interessadas foram que a Dinamarca concedeu uma **ajuda previsível** e foi um **parceiro engajado e persistente**, permitindo flexibilidade dentro das modalidades de ajuda adoptadas e que a ajuda dinamarquesa se **concentrou e contribuiu para a construção do Estado** como uma abordagem importante do seu apoio. Os entrevistados foram solicitados a validar os pressupostos, confirmando, negando, desenvolvendo ou problematizando os mesmos. O pressuposto básico era que o apoio

⁹ As lições aprendidas em relação à transição da fragilidade para o desenvolvimento está coberta pelo período anterior de 1992-2006

¹⁰ Nomeadamente, o grupo de referência atribuído ao processo de avaliação composto por pesquisadores Dinamarqueses e organizações da sociedade civil, funcionários antigos e actuais do MNE e ERD em Moçambique.

Dinamarquês era importante nos processos críticos de desenvolvimento político e económico do país e que as escolhas estratégicas feitas pela Dinamarca estavam alinhadas com as prioridades do governo Moçambicano. A avaliação conclui que isso foi, em grande medida, também o caso.

O escopo da avaliação não se concentra nas lições aprendidas com os programas sectoriais específicos, mas a nível geral dos 24 anos de cooperação com Moçambique. A avaliação não é formativa, na medida em que as lições aprendidas devem informar uma nova fase de programa ou estratégia de país. A decisão de eliminar gradualmente a cooperação com Moçambique após mais de quatro décadas, no entanto, oferece uma oportunidade para desenvolver uma parte importante da história da cooperação Dinamarquesa para o desenvolvimento e aprender com uma parceria de longo prazo com um país atingido por conflitos. Essas lições podem ser valiosas para o apoio da Dinamarca a outros países e regiões em conflito e pós conflito.

Em resposta a um pedido feito pela Embaixada Real da Dinamarca em Maputo (ERD), a Equipe de Avaliação (EA) inclui uma breve avaliação dos aspectos do processo de estratégia de saída em curso, para contribuir com as lições aprendidas da eliminação gradual da ajuda.

2. Método

2.1 Processo de Avaliação

O processo de avaliação ¹¹ foi dividido nas seguintes fases: 1) fase inicial, incluindo uma pesquisa documental e visão geral do portefólio; 2) Recolha e verificação de dados, e 3) Análise, validação de dados e elaboração de relatórios.

A avaliação foi realizada entre janeiro e junho de 2017 pela Tana Copenhagen ApS. A EVAL no MNE da Dinamarca, e a ERD em Maputo estiveram activamente envolvidos nas diferentes etapas do processo de avaliação. O Grupo de Referência Externo (GRE), composto por pessoas com conhecimento aprofundado da cooperação Dinamarquesa com Moçambique, também serviu de recurso importante a EA no desenvolvimento e discussão das diferentes etapas do processo de avaliação.

Durante a fase inicial (janeiro-março de 2017), a EA desenvolveu a metodologia de avaliação, realizou uma pesquisa documental preliminar, analisou os documentos do programa fornecidos pela EVAL e desenvolveu um relatório de análise de portefólio com base nessas fontes. Foram realizadas entrevistas em Copenhaga com algumas equipes do MNE que anteriormente trabalhavam na Embaixada Real da Dinamarca (ERD) em Maputo ou como assessores em diferentes instituições do GdM. A EA realizou uma Missão Inicial na cidade de Tete e Maputo, entrevistando algumas das principais partes interessadas nos ministérios e sectores relevantes ao nível central e provincial, actuais e antigos funcionários da ERD e partes interessadas externas que representam outros doadores, sociedade civil e consultores independentes. O *draft* do Relatório Inicial foi discutido com a EVAL e o GRE, seguido da submissão e aprovação de um Relatório Inicial revisto e uma Nota de Implementação.

Durante a fase de implementação (março-abril de 2017), realizaram-se consultas nas províncias de Maputo, Nampula e Tete, em Copenhaga e via Skype. A recolha de dados começou com entrevistas com funcionários do MNE, Organizações da Sociedade Civil (OSC) dinamarquesa, pesquisadores independentes e consultores com experiência em Moçambique, e assessores técnicos que apoiaram

¹¹ Uma descrição mais detalhada do processo e método de avaliação pode ser encontrada no Anexo C.

anteriormente ou apoiam programas sectoriais. A EA realizou entrevistas em Maputo, na cidade de Nampula, na Ilha de Moçambique, na cidade de Tete e distrito de Changara em Tete. Ao todo, mais de 150 partes interessadas foram consultadas.

As consultas abrangeram os seguintes sectores, áreas de apoio, iniciativas e processos-chave:

- Programas sectoriais: agricultura, estradas rurais e sector privado, educação, energia, meio ambiente, mudanças climáticas e saúde.
- Apoio ao SETSAN (Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional) e à iniciativa multisectorial sobre nutrição (Plano de Acção Multisectorial para Redução da Desnutrição Crónica - PAMRDC) e a Estratégia de Segurança Alimentar e Nutrição (ESAN).
- Apoio à construção do Estado e Governação: Apoio à Sociedade Civil; Descentralização; Reforma do sector público; Apoio Directo ao Orçamento; GFP, incluindo a Conta Única do Tesouro (CUT) e o Sistema de Administração Financeira do Estado (SISTAFE) e a sua aplicação electrónica e-SISTAFE e a Reforma da Justiça,
- Apoio ao desenvolvimento de estratégias sectoriais, bem como o contributo para o fortalecimento das capacidades institucionais na planificação e monitoria dentro dos programas sectoriais,
- Coordenação dos doadores e alinhamento com a agenda de Eficácia da Ajuda Externa.
- O foco na redução da pobreza, nos direitos humanos e na igualdade de género nas diferentes áreas apoiadas pela Dinamarca durante o período avaliado.

Análise e relatórios. No final da missão de implementação, a EA apresentou uma nota explicativa com observações preliminares à EVAL e a ERD. Um documento de conclusões preliminares foi desenvolvido e submetido à EVAL. O documento foi discutido durante uma oficina de trabalho de validação com o GRE e outras partes interessadas externas em Copenhaga durante o mês de maio de 2017. Com base na resposta a este Documento, a EA elaborou o Relatório de Avaliação e actualizou o Relatório de Análise de Portfólio (vide Anexo F).

2.2 Questões de Avaliação

A avaliação foi orientada pelas seguintes questões de avaliação (1-7 do TdR e número 8 como uma pergunta adicional):

1. Quais foram as mudanças a longo prazo que se fizeram sentir em Moçambique através da contribuição da Ajuda Dinamarquesa durante o período de avaliação (1992-2016)?
2. Que resultados de desenvolvimento concretos no portfólio do programa Dinamarquês foram alcançados no Período 2006-2016?
3. Como é que a ajuda Dinamarquesa respondeu às necessidades de Moçambique como um País que passou da situação de fragilidade para o desenvolvimento? Quais foram as principais características da ajuda Dinamarquesa no apoio a este processo de transição?
4. Como é que a Dinamarca se envolveu com Moçambique para responder às mudanças das necessidades de Moçambique, durante a transição da fase de fragilidade para o desenvolvimento? A resposta foi Relevante e Efectiva para enfrentar as necessidades da sociedade Moçambicana?
5. Quão eficaz foi o apoio Dinamarquês na contribuição para a construção do Estado, como evidenciado no nível geral e no nível de prestação de serviços?
6. Quais lições podem ser aprendidas, de uma forma mais geral, do envolvimento da Dinamarca em Moçambique - para Moçambique e para outros parceiros internacionais presentes em Moçambique, com o objectivo de contribuir para o desenvolvimento de Moçambique?
7. Quais lições podem ser aprendidas da experiência de Moçambique com a transição de uma sociedade pós-conflito para um país em desenvolvimento estável?
8. O que pode ser aprendido com o processo de saída em curso?

A EA acrescentou as seguintes sub-perguntas sobre a eficácia: a Dinamarca como doador fez a diferença? Quais são as principais características do envolvimento Dinamarquês, as escolhas estratégicas feitas e o que determinou e influenciou as escolhas feitas pela Dinamarca em relação às abordagens, foco e modalidades? Quais foram os factores motivadores das escolhas feitas?

2.3 Limitações

As limitações da avaliação são apresentadas brevemente aqui (vide Anexo C):

- As consultas em Moçambique foram limitadas a Maputo e às duas províncias de Tete e Nampula.
- A EA não teve acesso à documentação específica sobre a contribuição Dinamarquesa para a Reforma do sector público nos últimos dez anos, razão pela qual este aspecto é mencionado em termos gerais.
- A análise mais aprofundada de intervenções e processos específicos baseia-se num número limitado de fontes (documentos e entrevistas). As avaliações finais e os relatórios resumidos que se concentraram na contribuição Dinamarquesa foram escassos para diversos programas do sector e os diferentes tipos de apoio. Alguns dos documentos-chave existentes só foram partilhados com os avaliadores no final da missão de recolha de dados.
- Embora o número total de entrevistas tenha sido bastante elevado, as entrevistas específicas dos sectores foram limitadas a poucas entrevistas por sector, com excepção dos sectores e processos de saúde e meio ambiente relacionados à governação, onde a EA fez um esforço especial para alocar mais tempo, uma vez que esses sectores foram identificados como particularmente relevantes para as discussões sobre o valor acrescentado da cooperação Dinamarquesa e se esperava que fornecessem à EA exemplos válidos para o "teste" dos pressupostos mencionados. Alguns dos principais informantes Moçambicanos com profundo conhecimento no GdM, com uma visão geral mais ampla da história da cooperação Dinamarquesa, não estiveram disponíveis para entrevistas. Em outros casos, o tempo que os entrevistados atribuíram às entrevistas era insuficiente para cobrir todos os aspectos relevantes, o que implicou que a EA se concentrasse em poucas questões. Poucos informantes importantes estiveram disponíveis para uma segunda entrevista, quando surgiu a necessidade de verificação de alguma informação.

2.4 Equipa de Avaliação

A EA foi composta por Annica Holmberg, Líder da Equipe, e dois especialistas nacionais, José Jaime Macuane e Ernesto Mandlate. A equipe foi apoiada pelo escritório da Tana Copenhagen e um assistente local em Maputo. Os membros da equipe trabalharam juntos durante o processo todo de avaliação. Todos os membros da equipe participaram desde o início até a implementação, análise de dados e elaboração dos relatórios.

3. Contexto

3.1 Contexto Moçambicano

Quando Moçambique conquistou a sua independência de Portugal, após uma luta de libertação armada de 10 anos, o país enfrentou desafios sérios de desenvolvimento, com indicadores sociais desencorajadores. A taxa de analfabetismo era superior a 95% e a maioria dos serviços de saúde eram prestados por grupos religiosos e médicos tradicionais.¹² Em 1975, o país estava classificado em 172º lugar em 177 países no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).¹³ Poucos anos depois da independência, o país conseguiu ampliar a cobertura dos sectores da educação e da saúde para mais

¹² Lindelow, 2002.

¹³ <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.frigoletto.com.br/GeoEcon/evolucaooidh2000.htm>, acedido em 18 de maio de 2017.

segmentos da população. No entanto, a guerra civil que devastou o país de 1976 a 1992 destruiu infraestruturas sociais e económicas e o país teve que reconstruir as mesmas após o Acordo Geral de Paz, assinado em 1992. Desde desta época, a maior parte dos indicadores sociais geralmente melhorou, mas ainda persistem desafios: de 1975 a 2014, a proporção de médico por 10 mil habitantes aumentou de 0,2 para 0,6. Em contraste, o número de camas por dez mil habitantes diminuiu de 9,6 para 8,3 no período de 1975-2013. Durante o período da guerra civil, de 1980 a 1990, a mesma proporção aumentou entre 10,9 e 9,2. A taxa de analfabetismo caiu de 93% em 1975 para 48,9 em 2012. A inscrição no ensino primário público aumentou de 692 000 para 1,37 milhões de estudantes de 1975 a 1990 e de 1,5 para 5,5 milhões no período 1995-2014. O ensino secundário público quase quintuplicou, de 6 000 para 28 000 alunos no período 1975-1990, e aumentou mais de dezassete vezes, de 38,4 mil para 651 000 alunos, entre 1995 e 2014. No que diz respeito ao ensino superior, em 1975 existia apenas uma universidade pública em comparação com 18 em 2014.

Segundo a primeira pesquisa da pobreza realizada no país em 1996/1997, o Inquérito Nacional de Agregados Familiares, o índice de pobreza foi de 69,4%, taxa que diminuiu para 54,1%, segundo a pesquisa de 2002/2003. A pesquisa de 2008/09 revelou um ligeiro aumento da pobreza para 54,7%, enquanto na pesquisa de 2014/15, a taxa de pobreza diminuiu para 49,2%. Segundo a metodologia do Banco Mundial, que utiliza o indicador de menos de US \$ 1,9 de consumo por dia como referência de pobreza, em 2013 a taxa de pobreza foi de 60%. Entre 1990 e 2015, o IDH duplicou, de 0,219 a 0,418.¹⁴

Contexto Político

Após a independência em 1975, Moçambique adoptou formalmente o marxismo-leninismo¹⁵ e um sistema monopartidário centrado no antigo movimento de luta de libertação, que eventualmente se tornou um partido, a Frente de Libertação de Moçambique (Frelimo). Esta ideologia se reflectiu nas estratégias de desenvolvimento político e económico pós-independência, com um forte papel do Estado e do partido no poder.

Pouco depois de um ano de independência, em 1976, a Resistência Nacional Moçambicana (Renamo) surgiu por grupos dissidentes anti Frelimo, inicialmente patrocinados e apoiados pela Rodésia do Sul colonial e, depois de 1980, apoiados com recursos financeiros e militares pelo apartheid da África do Sul. A Renamo se opôs ao governo da Frelimo durante 16 anos, através uma guerra civil sangrenta, que terminou com o Acordo Geral de Paz em 1992. A guerra dificultou o desenvolvimento económico e social e resultou na destruição de escolas, hospitais, estradas e infraestrutura económica e levou o país a uma grande crise humanitária.

A elaboração de uma nova constituição começou em meados da década de 1980, culminando em 1990 com a adopção de uma constituição pluralista e liberal que incluía a democracia multipartidária, a separação dos poderes do Estado, os direitos humanos individuais, o reconhecimento da propriedade privada e o sufrágio universal. O país realizou as suas primeiras eleições multipartidárias em 1994, seguidas de uma fase de estabilidade política, apesar da exclusão social, política e económica dos membros da oposição e das vozes dissidentes e a continuação de uma ligação íntima entre o estado e o partido Frelimo. O conflito armado entre a Renamo e o GdM reiniciou em 2013, despoletado pela

¹⁴ Instituto Nacional de Estatística (2015a). *Quarenta Anos de Independência: um retrato estatístico*. Maputo, Instituto Nacional de Estatística; UNDP (2016). *Human Development for Everyone: Briefing note for countries on the 2016 Human Development Report (Mozambique)*; República de Moçambique (2001). *Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta, 2001-2005 (PARPA)*. Versão final aprovada pelo Conselho de Ministros; República de Moçambique (2009). *Relatório de Avaliação do Impacto do PARPA II, 2006-2009*. Maputo, 23 de novembro de 2009; Instituto Nacional de Estatística (2015b). *Relatório Final do Inquérito ao Orçamento Familiar – IOF – 2014/15*. Maputo, Instituto Nacional de Estatística; World Bank. *Poverty and Shared Prosperity 2016: taking on inequality*. Washington, The World Bank.

¹⁵ A Frelimo adoptou o Marxismo-Leninismo no seu terceiro Congresso em 1977.

disputa sobre a revisão da lei eleitoral. O conflito retomou a discussão sobre a integração dos ex-membros da guerrilha da Renamo nas forças de defesa e segurança, a descentralização, a partidarização do Estado, em particular do serviço público e a partilha justa dos benefícios do crescimento económico com as elites da Renamo. As partes chegaram a um acordo em setembro de 2014, permitindo a realização das eleições gerais em outubro do mesmo ano. No entanto, as acusações da Renamo de que a Frelimo cometeu fraude nas eleições gerais de 2014 causaram o retorno ao conflito militar, com confrontos localizados. Eventualmente as negociações foram retomadas, culminando num cessar-fogo em dezembro de 2016, que dura até a data de elaboração deste relatório.

A construção do Estado foi uma prioridade no período pós-independência. Reformas do sector público foram realizadas para alinhar a administração pública às mudanças políticas e económicas. Em 2001, foi lançada a Estratégia Global de 10 anos para a reforma do sector público. Em 2012, o GdM aprovou a Estratégia para a Reforma e Desenvolvimento da Administração Pública 2012-2025. Os objectivos da primeira estratégia foram melhorar a prestação de serviços, promover a profissionalização dos servidores públicos, melhorar a governação através de mais responsabilização dos principais actores políticos, melhorar a formulação de políticas e GFP, a descentralização e a luta contra a corrupção. A estratégia de reforma foi fundamental para o fortalecimento do sector público para uma implementação efectiva de estratégias de redução da pobreza, implementadas desde o final dos anos 90. Os objectivos contribuíram para a melhoria de colecta das receitas internas, a GFP, bem como a prestação de contas, e assim melhor consolidação fiscal. No início dos anos 2000, Moçambique beneficiou da Iniciativa dos Países Pobres Muito Endividados – HIPC (PPME), reduzindo a sua dívida. No entanto, o quadro fiscal piorou em 2015 após uma série de dívidas ocultas. Em 2013, uma dívida de 850 milhões de dólares para financiar a empresa de pesca de atum --EMATUM, com as garantias estatais foi descoberta pela mídia. Em 2016, outros dois empréstimos de 535 milhões de dólares e 622 milhões de dólares com garantias estatais, para as empresas Moçambique Assets Management e Proindicus, voltados para reparação e manutenção e segurança marítima, respectivamente, foram revelados pela mídia internacional e eventualmente confirmados pelo Governo.¹⁶ Estes acontecimentos desencadearam um protesto de doadores, e a maioria deles cessou seu apoio. O FMI interrompeu seu programa de apoio ao país e, juntamente com os doadores e as organizações da sociedade civil, exigiu uma auditoria forense para esclarecer as áreas sombrias dos empréstimos e responsabilizar os actores envolvidos. Após a relutância, o governo aceitou uma auditoria independente dos empréstimos realizados pela empresa internacional Kroll, sob a coordenação da Procuradoria-Geral da República. Como parte do acordo, um sumário executivo do relatório foi publicado em maio de 2017, que, além da violação da Constituição e das leis orçamentais e de finanças públicas relevantes, revelou problemas de falha na facturação, gastos não contabilizados e falta de informação sobre o uso dos fundos. O FMI e os doadores continuaram pressionando o governo para o esclarecimento das lacunas no relatório, bem como para responsabilizar os actores envolvidos. A crise da dívida teve um impacto fiscal considerável com a redução do orçamento do Estado, a desvalorização da moeda local e o aumento da dívida pública interna, que foi considerada pelo Banco Central de Moçambique, que se encaminha a ser insustentável em 2017.

A descentralização foi uma parte fundamental da construção do estado após a independência. O GdM progrediu neste âmbito, aprovando uma lei em 2003 e seu regulamento em 2005 para descentralizar os poderes administrativos para os órgãos locais do estado nas províncias e distritos. Em 2007, o parlamento aprovou o quadro legal para as eleições das assembleias provinciais. Comparativamente, a

¹⁶ O governo emitiu garantias estatais para os três empréstimos que estavam além dos limites definidos nas leis de orçamento anual e sem a aprovação do Parlamento moçambicano. Os empréstimos, contraídos com o Credit Suisse e o Bankbank VTB, contribuíram para aumentar a dívida pública para mais de 100% do PIB, muito além do objectivo de 40% do PIB definido no Programa Quinquenal do Governo 2014-2019 e contra 37,8 % em 2011. Suspeitas de que os empréstimos não foram utilizados apenas para as empresas, mas também para fins militares, e outras operações ilícitas também surgiram.

descentralização, iniciada em 1997 com a criação de 33 municípios e mais 20 municípios em 2008 e 2013, foi seguida por mais desafios. A municipalização criou a oportunidade de alternância política no poder, visto que permitiu que os partidos da oposição Renamo e o Movimento Democrático Moçambicano (MDM) ganhassem em alguns municípios nas eleições de 2003 e 2013. Portanto, as principais arenas da oposição foram o Parlamento Nacional, alguns municípios e as assembleias provinciais. Nas eleições de 2014, a Renamo atingiu a maioria em três assembleias provinciais na região centro e empatou com a Frelimo na província de Nampula, no norte. No entanto, o poder decisório desses órgãos ainda é fraco. Em suma, a política pós-independência tem sido dominada por conflitos e uma transição espinhosa de um conflito para um país pós-conflito, bem como um processo complexo de construção do estado, em termos de eficácia do governo na prestação de serviços básicos e na garantia de separação de poderes e execução de direitos. Os resultados das eleições durante o período 1994-2014, excepto o período de 2004-2009, sob a liderança do presidente Armando Guebuza, mostram um padrão claro de uma forte divisão regional, no qual o sul e parte do norte votam fortemente na Frelimo, enquanto a oposição cresce nas regiões centro e norte do país.¹⁷

Contexto socioeconómico

Os desafios de desenvolvimento pós-independência têm sido significativos, com um conflito armado contínuo e crescimento económico lento, bem como os persistentes altos níveis de pobreza. Em meados dos anos oitenta, o governo socialista iniciou reformas de liberalização económica e política, com a adesão às instituições de Bretton Woods em 1984, seguido de um programa de ajustamento estrutural em 1987, com medidas de liberalização económica. A reorientação das políticas decididas no IV Congresso da Frelimo em 1983 foi comprometida pela guerra e em 1989 a Frelimo abandonou formalmente a sua abordagem de desenvolvimento económico socialista centrada no estado, tendo confirmado a adopção da economia de mercado.

Conforme mencionado acima, durante a década de 1980 e início da década de 1990, Moçambique estava entre os países mais pobres do mundo. Entre 2000 e 2016, decorrente da estabilidade política e das reformas económicas, o país testemunhou uma notável recuperação macroeconómica com taxas de crescimento económico de dois dígitos em parte dos anos 90 e início dos anos 2000, e um crescimento médio de 6,3%.¹⁸ A agricultura representava 23% do Produto Interno Bruto (PIB) em 2015 e empregava mais de 90% das mulheres e 70% da força de trabalho masculina.¹⁹ A ajuda ao desenvolvimento também desempenhou um papel importante no crescimento económico de Moçambique.²⁰ Na última década, com a retomada da exploração das reservas de carvão do país e a descoberta das reservas de gás natural no Norte, espera-se que Moçambique se torne uma economia baseada em recursos naturais. Isso mudará o quadro fiscal, com a redução, ou mesmo a eliminação, da dependência da ajuda ao desenvolvimento. As receitas governamentais do gás são esperadas a partir de 2022 e em diante. A projecção inicial (da ENI) com base no preço do barril de petróleo de US \$ 100 é de uma receita de US \$ 120 bilhões durante o projecto. As projecções do Banco Mundial e do

¹⁷ Em 1994, a Frelimo tinha a maioria em todas as províncias do sul, enquanto a Renamo tinha a maioria em uma província do norte (Nampula) e em todas as províncias do centro (Tete, Sofala, Manica e Zambézia), em 1999 a Frelimo tinha a maioria em todas as províncias do sul e Cabo Delgado (Norte), enquanto a Renamo tinha a maioria em todas as províncias do centro e em duas províncias do norte (Niassa e Nampula). Nas eleições de 2004, a Frelimo tinha a maioria em todas as províncias do sul, todas as províncias do norte e a Renamo tinham as maiorias em Sofala e Zambézia (Centro). Nas eleições gerais de 2014, a Frelimo e seu candidato ganharam a maioria dos votos em todas as províncias do sul e em todas as províncias do norte, excepto em Nampula, onde a Renamo ganhou a maioria. Nestas eleições, a Renamo também ocupou a maioria em todas as quatro províncias centrais. Fonte: Eleições Legislativas 1994, 1999, 2004, 2014 Mapa dos Resultados do País; Conselho Constitucional.

¹⁸ Vide <http://www.tradingeconomics.com/mozambique/gdp-growth-annual>, acedido no dia 20 de maio de 2017.

¹⁹ Plano Estratégico para o Desenvolvimento do sector Agrário 2011-200.

²⁰ Arndt, Tarp, & Jones, 2006.

Centro de Integridade Pública (CIP) indicam receitas de cerca de US \$ 50 bilhões até 2032 e 2050, respectivamente.²¹

Entre 1990 e 2015, o Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* aumentou 205%, mas devido ao seu baixo ponto de partida, o RNB manteve-se entre os mais baixos do mundo.²² As taxas de pobreza diminuíram de 69,7% em 1997 para 52,8% em 2003 e para 46,1% em 2014.²³ Actualmente, Moçambique ocupa o 181º lugar em um total de 188 países identificados no IDH do PNUD e está listado como o 139º país (de 159 países) no Índice de desigualdade do género. Apesar dos resultados gerais positivos, 11,3 milhões da população Moçambicana (da população projectada de 28,83 milhões (2016)) ainda vivem na pobreza absoluta.²⁴ A pobreza continua a ter um rosto feminino, com altos níveis de analfabetismo entre mulheres e meninas (particularmente nas áreas rurais), baixo acesso a fontes de rendimento e controle de recursos. A maioria das mulheres trabalha no sector informal e como pequenas agricultoras com acesso limitado a serviços financeiros e técnicos e com baixo envolvimento na economia de mercado. A taxa de mortalidade por maternidade permanece relativamente alta, 490 por 100.000 nascidos (2010)²⁵ e adolescentes e mulheres jovens tem acesso limitado aos serviços de saúde reprodutiva e sexual.²⁶ O fosso social entre o bem-estar urbano (maior) e rural (menor) está aumentando. As condições de vida no sul são muito melhores do que nas províncias do centro e do norte, em parte devido à urbanização relativamente maior na região sul.²⁷ As províncias do norte tem menos rendimentos *per capita* e menos acesso a serviços básicos. O nível nacional de analfabetismo das mulheres é de 58% e de 30% para os homens, com uma taxa mais elevada para a população rural, particularmente no norte e para as mulheres rurais.²⁸ Os aspectos multidimensionais da pobreza vivenciada pela população, em particular mulheres e meninas, acompanhados do impacto da pandemia do HIV, apresentam obstáculos ao desenvolvimento sustentável e democrático do país. A desigualdade no bem-estar nas diferentes regiões também reflete a afiliação política, uma vez que a oposição é mais forte em áreas que têm níveis mais baixos de bem-estar.

A combinação desses elementos contextuais políticos e socioeconómicos fornece uma base para avaliar até que ponto as estratégias de desenvolvimento governamental e os parceiros de ajuda responderam aos desafios enfrentados pelo país desde sua independência.

3.2 Prioridades de Desenvolvimento do Governo Moçambicano

A primeira estratégia de desenvolvimento coerente de Moçambique foi aprovada no início dos anos 1980, com o objectivo de erradicar o subdesenvolvimento em dez anos. Considerando os consideráveis desafios de desenvolvimento e de pobreza extrema no país aquando da formulação da estratégia, esta era claramente muito ambiciosa e acabou por fracassar. Posteriormente, o GdM iniciou reformas económicas através do Programa de Reabilitação Económica (PRE), adoptado em 1987. Devido aos custos sociais do PRE, o GdM em 1990 incluiu medidas sociais em seu programa de reformas económicas. Embora o PRE tenha ajudado o país a reverter o declínio económico que enfrentava, o forte legado da guerra civil e o ônus da dívida prejudicaram os esforços do governo no âmbito da luta contra a pobreza. Foi neste contexto que um conjunto de doadores concordou em

²¹ Center for Public Integrity & Resources for Development Consulting. 2015. *Rovuma Basin Economic Model; Generating Sustainable Wealth from Mozambique's Natural Resources Boom*. World Bank Mozambique Policy Note, Maputo: The World Bank. 2014.

²² UNDP, 2016.

²³ Santos & Salvucci, 2016. Alguns dados indicam que a pobreza em 2014/15 estava em torno de 49%.

²⁴ Idem.

²⁵ UN Maternal Mortality Estimation Group (MMEIG) WHO, UNICEF, UNFPA and the World Bank (2013). June 2012 updates. Acedido em junho de 2017, http://www.childinfo.org/maternal_mortality_ratio.php

²⁶ Ministério de Género, Criança e Acção Social, 2016.

²⁷ Santos & Salvucci, 2016.

²⁸ The household budget and expenditure data collection module (IOF 2014/2015).

apoiar Moçambique na resolução da sua dívida, em troca de o governo canalizar seus recursos limitados para a recuperação económica e áreas sociais. O foco na redução da pobreza foi reforçado quando Moçambique se beneficiou do PPME/HIPC em 2000. Nos anos subsequentes, as estratégias de desenvolvimento de Moçambique centraram-se na redução da pobreza absoluta, de 2001 a 2014, o país adotou três planos de acção: Plano de Acção de Redução da Pobreza Absoluta (PARPA) I (2001-2005) e II (2006-2009) e o Plano de Acção de Redução da Pobreza (PARP) 2011-2014. As ações de redução da pobreza estão actualmente incorporadas no Plano Quinquenal do Governo 2015-2019.

Os PARPAs foram a principal referência para a planificação e orçamentação em todos os níveis governamentais. A maior parte do orçamento do Estado foi canalizada para áreas prioritárias, dentre elas os sectores sociais; saúde e educação, infraestruturas sociais como fontes de água, saneamento e estradas rurais. No sector económico, a agricultura e a produção de alimentos recebeu a maior prioridade do GdM, devido à sua posição como sector que emprega a maior parte da força de trabalho e pelo seu impacto directo na luta contra a pobreza absoluta. As questões transversais, como o HIV/SIDA, igualdade do género e meio ambiente e mudanças climáticas, foram incluídas nas estratégias. O Programa do Governo 2015-2019 está alinhado com o contexto actual de garantia da estabilidade política e descoberta de recursos naturais, incluindo entre suas prioridades a consolidação da Unidade Nacional, Paz e Soberania e garantindo a gestão sustentável e transparente dos recursos naturais e do meio ambiente.

Os PARPAs se tornaram as novas referências para o alinhamento dos doadores aos programas governamentais e forneceram o quadro para a avaliação de desempenho do Apoio Directo ao Orçamento, com base num Memorando de Entendimento (MdE) em 2004 entre o GdM e 15 parceiros de desenvolvimento para avaliar anualmente seu desempenho contra indicadores acordados, extraídos dos PARPAs, PARP e da matriz de monitoria e avaliação do programa do governo. Os PARPAs contribuíram para redefinir o diálogo entre o governo e os doadores, devido ao seu impacto fiscal. Entre as suas realizações, o PARPA II aumentou a receita fiscal de 14% do PIB em 2005 para 16,2% em 2009.²⁹ Actualmente, a receita é de 25% do PIB, em linha com outros países da África Austral. O apoio ao desenvolvimento aumentou em termos absolutos, mas caiu em termos relativos como uma percentagem das despesas públicas, de cerca de 70% na década de 1990 para abaixo de 30% em 2015, e a maior parte do saldo é coberta pelas receitas internas. O aumento da receita interna melhorou o poder de negociação do governo em relação aos seus doadores tradicionais, embora a dependência da ajuda ao desenvolvimento persista.³⁰

3.3 Apoio ao Desenvolvimento para Moçambique

A maior parte da assistência ao desenvolvimento na década de 1980 e início da década de 1990, concentrou-se em apoiar um estado frágil para ter um funcionamento mínimo e em intervenções de emergência. O financiamento bilateral foi a norma na década de 1990. Posteriormente, a dinâmica interna e a agenda internacional da eficácia da ajuda externa contribuíram para a mudança para a responsabilização mútua, o diálogo político e os mecanismos multilaterais de financiamento entre o GdM e seus parceiros. O pico de coordenação e alinhamento dos doadores foi quando um MdE foi desenvolvido, para avaliações anuais, planificação e avaliação de parceiros de ajuda ao desenvolvimento e desempenho do governo, com base num Quadro de Avaliação de Desempenho (QAD) e inicialmente 15 e, finalmente, 19 doadores (G19) forneceram ADO.³¹ A crise da dívida em 2013-2015 e o declínio da coordenação dos doadores enfraqueceram esses mecanismos, e a ajuda ao

²⁹ USAID, 2009.

³⁰ Richter, 2017.

³¹ O GBS foi inicialmente fornecido por 4 doadores, incluindo a Dinamarca, no momento do memorando de entendimento sobre o PAF, o grupo era composto por 15 doadores.

desenvolvimento tornou-se mais fragmentada, chegando a um ponto crítico em 2015, quando alguns dos maiores doadores do ADO decidiram continuar com base somente nesta modalidade e não coordenar com os doadores, fornecendo outros tipos de ajuda. Após debates intensos e às vezes amargos entre os doadores sobre a sabedoria desta decisão, um novo MdE do ADO foi assinado em agosto de 2015, deixando de fora a plataforma comum de negociação de ajuda.³²

Quatro explicações foram identificadas para esta crise na comunidade doadora, que também fornece uma visão geral das diferentes fases da aliança ADO:³³

Primeiro, a coordenação da ajuda construída em torno do PAF teve como objectivo explícito fortalecer a apropriação moçambicana do seu desenvolvimento. À medida que a posse do governo sobre a sua agenda de desenvolvimento se tornou mais forte, criou certas discordâncias com os doadores. Em segundo lugar, o esforço conjunto do governo e doadores para criar uma capacidade de estado funcional num país com instituições subdesenvolvidas fez com que a Frelimo usasse estas estruturas para consolidar o seu poder e concentrá-lo de forma centralizada. Consequentemente, os parceiros de desenvolvimento começaram a prestar mais atenção à necessidade de ajudar a construir outras forças sociais e económicas como contrapesos, a sociedade civil e o sector privado – e se concentrar mais na governação ao nível central e na eficiência da prestação de serviços ao nível descentralizado. Em terceiro lugar, com o crescimento das receitas internas e a atracção de novos parceiros para Moçambique – tanto privados como oficiais, o governo tornou-se menos dependente nos seus doadores tradicionais. Após anos de relações com doadores relativamente estáveis, o governo também sentiu a certeza de que os doadores nunca desafiariam seriamente seu desempenho. (...) em quarto lugar, os países doadores desenvolveram interesses comerciais mais fortes em Moçambique que, às vezes, tornaram mais difícil o diálogo sobre governação e outras questões sensíveis.

Existem três fases diferentes do G19, que são importantes para entender, uma vez que a Dinamarca forneceu o maior apoio a Moçambique como parte do quadro do ADO, de 2003 a 2014: (i) de 2003 a 2009, com crescente participação, quando o ADO foi considerado o mecanismo ideal para a ajuda ao desenvolvimento, trazendo alinhamento e superação da falta de partilha de informações, embora também contribuisse, como efeito colateral involuntário, para apoiar a centralização do poder da Frelimo; (ii) O ponto de viragem de 2009 a 2014, com as crescentes tensões entre o G19 e o GdM, sobre a violação dos princípios subjacentes (seguindo irregularidades nas eleições gerais de 2009), diferentes pontos de vista sobre como responder à falhas de governação e questões relacionadas às indústrias extractivas e levou os doadores a perder o entusiasmo pelo ADO e a recorrer à formas de apoio através de projectos específicos, aumentando a ajuda directa ao sector privado e o apoio da sociedade civil. Do lado do governo, diferentes pontos de vista entre o Ministério do Planeamento e Desenvolvimento e o Ministério dos Negócios Estrangeiros sobre as formas apropriadas de se relacionar com o G19; (iii) a partir de 2015, com a crise da dívida, a desintegração do G19 foi seguida de reintegração, com o convite de volta à mesa dos doadores não GBS para restaurar o G19 e fornecer mais alavancagem no diálogo com o GdM, e para evitar as potenciais consequências negativas da saída unilateral e desorganizada dos doadores apoiando o país.³⁴ Assim, actualmente, um grande número de doadores dispersos estão envolvidos na ajuda ao desenvolvimento para Moçambique numa variedade de programas e projectos, o que torna a coordenação entre os doadores uma missão complexa. Além do retorno circunstancial do G19, existem vários mecanismos de doadores conjuntos. Quando em 2015 surgiu o escândalo das dívidas ocultas, os doadores retomaram a aliança G19 para ter mais influência em relação ao GdM de forma a esclarecer ou resolver o problema.³⁵

³² Richter, 2017.

³³ Idem.

³⁴ Idem.

³⁵ Idem.

3.4 Políticas de Desenvolvimento Dinamarquesas e Cooperação com Moçambique

Desenvolvimento Geral da Cooperação Dinamarquesa

A Dinamarca é um parceiro de longo prazo que, com a ajuda ao desenvolvimento, apoiou áreas importantes e priorizadas em Moçambique durante mais de quatro décadas. Esta cooperação também se beneficiou do envolvimento de longo prazo por parte das OSC Dinamarquesas, pesquisadores, actores do sector privado e empresas de consultoria. A cooperação com o país começou logo após a independência do país, principalmente através da assistência humanitária prestada pela sociedade civil Dinamarquesa.³⁶ Esta tendência continuou até a década de oitenta, contribuindo para o fortalecimento do Estado, o desenvolvimento económico e a luta contra a pobreza através do foco na produção agrícola e na prestação de serviços básicos. Vários sectores foram apoiados através de projectos bilaterais voltados para o desenvolvimento da economia do país. Desde 1988, quando a Dinamarca optou por trabalhar com "países do programa", Moçambique foi um dos países que receberam o maior volume de ajuda ao desenvolvimento Dinamarquês.

O acordo de paz em 1992 representa um ponto de viragem na cooperação Dinamarquesa com Moçambique, passando de uma abordagem humanitária para programas de desenvolvimento a longo prazo, com o objectivo de contribuir para uma sociedade mais "estável e democrática com melhorias nas condições de vida para o povo".³⁷ No âmbito desta nova direcção, a Dinamarca forneceu apoio orçamental e sectorial, incluindo apoio abrangente à agricultura, educação, energia, meio ambiente, saúde, boa governação, incluindo o apoio à sociedade civil (principalmente com um papel complementar na prestação de serviços), reforma do sector da justiça, descentralização e GFP, bem como programas de crescimento e criação de emprego.

O apoio da Dinamarca à construção do Estado nos primeiros anos do período avaliado foi dominado por apoio baseado nas necessidades, com foco na criação de condições para um desenvolvimento democrático pacífico e redução da pobreza, desenvolvimento de instituições, reforma de uma sociedade afectada pelo conflito e criação de estabilidade. À semelhança de outros doadores, o processo de transição não foi apoiado por iniciativas de reconciliação directa, embora o apoio Dinamarquês ao sector da justiça tenha desempenhado um papel importante de apoio à paz através do desenvolvimento de sistemas jurídicos formais, semi-informais e informais, assim como o apoio para iniciativas de reinstalação, formação técnica de ex-combatentes de ambos os lados e tratamento de trauma no hospital de Tete. De facto, o período de transição após o acordo de paz não foi explicitamente referido como um período pós-conflito por qualquer agente de desenvolvimento naquela época, como várias partes interessadas que trabalharam no país na década de 1990 explicaram durante as consultas.³⁸ No entanto, é justo dizer que, embora a cooperação, como tal, não tenha sido enquadrada num discurso em perspectiva de conflito, o apoio Dinamarquês visava contribuir para uma transição pacífica para a democracia e a estabilidade, com enfoque na reconstrução e não na reconciliação.

Em 1992, a cooperação Dinamarquesa com Moçambique consistiu em muitos projectos que apoiaram diferentes sectores e iniciativas, com um programa de apoio sectorial, na área da Saúde.³⁹ Como mostra o quadro 1, no final da década de 1990 e no início de 2000, a composição do portfólio mudou

³⁶ Antes de 1975, a Dinamarca também apoiava a luta pela independência.

³⁷ Termos de referência "*Tender for Evaluation of the Danish engagement in Mozambique 1992-2016*".

³⁸ Vários entrevistados enfatizaram que seria ahistórico definir as suas abordagens do início dos anos 1990 como uma perspectiva de conflito.

³⁹ 1992–1995 (1996) Reabilitação e fortalecimento dos serviços de saúde na Província de Tete, Fase I.

consideravelmente, até 2006 incluiu cinco programas sectoriais (Agricultura, Educação, Saúde, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas e Energia) e o número de projectos e programas específicos diminuiu. O sector da Justiça, a reforma do sector público e outras iniciativas de governação continuaram. Até 2016, o número de programas sectoriais havia diminuído para três, nomeadamente: Saúde, Meio Ambiente e Sector Privado. Esta redução dos programas sectoriais emanou de Copenhaga como resultado da política do MNE para se concentrar em menos sectores nos programas bilaterais do país.

Tabela 1. Visão Geral do Apoio Sectorial da Dinamarca de 1992-2016

Sector	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	
Agricultura	Apoio aos projectos							ASPS I							ASPS II											
Educação	Apoio aos projectos										DSESSP															
Energia	Apoio aos projectos										ESPS															
Meio Ambiente	Project support														ESP 1				ESP II							
Saúde	Fase I				Fase II				Fase III				Fase IV				Fase V									
Justiça	Apoio aos projectos										ProJustica I & II										Apoio aos projectos					
Sector Privado	Apoio aos projectos, B2B							ADIPSA I & II										GEP								
AGO								Programa conjunto de Macrofinancas			MdE GdM & PAPs															

Por favor consulte Capítulo 4 para a descrição dos diferentes programas sectoriais

A Dinamarca tem apoiado significativamente o fortalecimento de instituições e sistemas governamentais, incluindo investimentos consideráveis em infraestrutura. Os fundos Dinamarqueses também apoiaram as instituições do sector da justiça para promover a separação dos poderes do Estado e criar condições para a prestação de contas. O apoio Dinamarquês é também direccionado à análise da pobreza, através de fundos alocados ao Instituto Nacional de Estatística (INE) e à Direcção de Estudos e Análise de Políticas, que produziram os levantamentos da situação de pobreza e os relatórios de impacto da pobreza. Estes são exemplos de apoio a processos que possibilitaram a monitoria do desempenho das instituições governamentais. O recente financiamento directo da Dinamarca para a sociedade civil Moçambicana envolvida na integridade pública e pesquisa de importância estratégica, como o Centro de Integridade Pública, o Mecanismo de Apoio à Sociedade Civil (MASC) e o Instituto de Estudos Económicos e Sociais (IESE)⁴⁰, representa também contribuições relevantes para os pesos e contrapesos do poder estatal.⁴¹

Eficácia da Ajuda e Diálogo

A Dinamarca se esforçou para alinhar a sua cooperação bilateral de desenvolvimento com as políticas do GdM. Em Moçambique, os esforços Dinamarqueses para alinhar com as estratégias e prioridades do país e para apoiar os sistemas governamentais iniciaram antes da Declaração de Paris em 2005. A Dinamarca participou em processos de coordenação na área de financiamento para o desenvolvimento, e harmonização com os sistemas nacionais e foi pioneira num programa conjunto de doadores para apoio macrofinanceiro a Moçambique com outros actores no ano 2000. Coerente com o princípio de alinhamento com as prioridades moçambicanas e estratégias de desenvolvimento e redução da pobreza, a Dinamarca se esforçou para manter um diálogo construtivo e aberto com o GdM sobre o valor estratégico da cooperação Dinamarquesa e os desafios que enfrentou como

⁴⁰ Apoiado pela Dinamarca desde a sua criação em 2007.

⁴¹ Vários SPS incluíram apoio à sociedade civil, mas principalmente em seus papéis como prestadores de serviços e na conscientização de populações específicas em questões específicas, como por exemplo HIV/AIDS. O suporte às OSCs como voz dos desfavorecidos e denunciante tornou-se saliente nas últimas fases de alguns dos SPS, como, por exemplo, no caso do Ambiente SPS.

parceiro. Durante o período avaliado, constatou-se que a maioria das escolhas estratégicas que a Dinamarca fez para a cooperação, independentemente de estarem baseadas em estratégias nacionais ou não⁴², foram enraizadas nas prioridades feitas pelo GdM e no diálogo de parceria.

Como membro activo do grupo de coordenação de doadores, a Dinamarca trabalhou arduamente para alinhar as suas intervenções com as estratégias de desenvolvimento do GdM, e coordenar seus esforços com outros actores de desenvolvimento em vários sectores. A Dinamarca promoveu boas práticas na coordenação de doadores, assumindo a liderança ou oferecendo o seu apoio para doadores semelhantes. Esta vontade de apoiar a melhoria dos sistemas governamentais e de usar a mesma abordagem para a implementação de programas sectoriais, bem como para harmonizar os acordos de parceria com os procedimentos do GdM, serviu como um elemento importante no processo de alinhamento dos doadores e na criação de uma base de influência no diálogo com o GdM. A Dinamarca canalizou progressivamente uma maior parte da sua ajuda através do ADO e do apoio orçamental do sector através do sistema governamental. A Dinamarca canalizou grandes quantidades de fundos, através do sistema financeiro governamental SISTAFE, e utilizou a Conta do Tesouro Único para os desembolsos de fundos, promovendo o uso generalizado das TICs a nível central e subnacional. A Dinamarca desempenhou um papel positivo como parceira vocal e assumiu a liderança nesta modalidade de financiamento, tanto no apoio ao desenvolvimento como no lançamento do SISTAFE e na canalização do ADO, apoio orçamental sectorial e fundos dos programas sectoriais através da CUT e do SISTAFE. A experiência dinamarquesa e a vontade de investir fundos e assistência técnica aos sistemas de TI atraíram outros doadores a seguir a mesma abordagem de ajuda ao desenvolvimento.⁴³

Políticas e prioridades Dinamarquesas de cooperação para o desenvolvimento

A redução da pobreza e o desenvolvimento democrático têm sido objectivos globais para o longo compromisso com Moçambique antes e durante o período avaliado. Este enfoque foi reforçado na estratégia Dinamarquesa de ajuda de 1994.⁴⁴ As políticas e estratégias de ajuda Dinamarquesas⁴⁵ durante o período avaliado continuaram a dar prioridade a ajuda à Moçambique até a decisão de eliminar o programa do país em 2016.

A decisão de eliminar uma série de programas anteriores priorizados do país, entre eles Moçambique, foi uma consequência da decisão política de reduzir a ajuda oficial ao desenvolvimento Dinamarquesa. Outras prioridades gerais para as políticas Dinamarquesas de cooperação para o desenvolvimento durante o período avaliado foram a igualdade de género, HIV/SIDA e Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos (SDSR), ambiente e mudanças climáticas, com foco contínuo na reforma e legislação de saúde e apoio a estruturas governamentais para usar uma abordagem de integração do género, incluindo desenvolvimento estratégico. Como parte do forte enfoque da Dinamarca na governação, o apoio às OSCs internacionais e nacionais foi canalizado através dos programas bilaterais, mas principalmente através dos acordos de ONGs com o MNE em Copenhaga. O apoio à sociedade civil abrange vários sectores e, em linha com o desenvolvimento e a evolução da sociedade civil Moçambicana ao longo das últimas décadas, que de um papel complementar às responsabilidades do governo como prestadora de serviços, passou a se concentrar cada vez mais em questões relacionadas à prestação de contas e mobilização, assim como no apoio à protecção de pessoas indefesas e vítimas de discriminação.

⁴² Vide secção seguinte para detalhes sobre estratégia do país

⁴³ Entrevistas com pessoal da ERD.

⁴⁴ A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the year 2000. (1994).

⁴⁵ Idem; Denmark's Development Policy 2000 (2000); A World of Difference: Government's Vision for New Priorities in Danish Development Assistance 2004-2008 (2003), and The Right to a Better Life: Strategy for Denmark's Development Cooperation (2012).

A Dinamarca não desenvolveu estratégias nacionais para todos os anos incluídos nesta análise. Os documentos de estratégia, dos quais apenas alguns são estratégias do país, foram publicados em 1988, 1995, 2000 e 2012. A partir de 1995, a estratégia do país teve como objectivo aumentar o foco e a coerência dentro de um portfólio com muitas intervenções menores e díspares. A partir de 2000, o foco tem sido o fortalecimento da administração estatal e a extensão da prestação de serviços públicos em sectores com ajuda Dinamarquesa. Isso incluiu cooperação directa com OSCs internacionais e nacionais e actores do sector privado. Os sectores da água e da pesca foram eliminados na estratégia 2000-2004, dando prioridade à agricultura, energia, educação e reforma do sector público.⁴⁶ A partir de 2003, a cooperação bilateral Dinamarquesa foi descentralizada para as embaixadas, o que significa que a ERD definiu a maior parte das prioridades do programa do país desde esta época. Como já foi dito, não houve uma nova estratégia da Dinamarca para Moçambique desenvolvida entre 2005 e 2012 e, de acordo com as Avaliações Anuais de País do ERD, o programa do país foi então baseado na estratégia 2000-2004⁴⁷, bem como na agenda de eficácia da ajuda da agenda, que alinhou a ajuda aos PARPA I e II e PARP.

A Política de Parceria 2012-2015 prevê que a cooperação com Moçambique seja "*expandir as oportunidades dos pobres para participar e beneficiar do considerável crescimento económico de Moçambique*". A parceria deve basear-se no diálogo político, nos laços comerciais mais fortes e na assistência a um número limitado de sectores prioritários, com foco em esforços relacionados a (i) apoio orçamentário e boa governação; (ii) crescimento sustentável e inclusivo; (iii) saúde reprodutiva e direitos; e (iv) adaptação às mudanças climáticas e gestão ambiental.

A Dinamarca adoptou uma política da abordagem baseada nos direitos humanos em 2012, com foco nas questões de responsabilização e transparência e no papel dos detentores de direitos organizados através da sociedade civil, envolvidos na monitoria do desempenho do Estado e suas instituições. No entanto, a Dinamarca apoiou a sociedade civil e outros actores no sector da justiça no seu papel como denunciante (*watch-dogs*) e no trabalho de conscientização sobre os direitos humanos.

Descentralização de programas nacionais

A descentralização da tomada de decisão iniciada pelo MNE em Copenhaga às embaixadas em 2003 significou que o MNE continuaria a definir a agenda geral da cooperação Dinamarquesa para o desenvolvimento, mas que as ERDs, de acordo com os princípios da Declaração de Paris, desenvolveriam as áreas de foco, de acordo com as estratégias de desenvolvimento do governo parceiro e outros aspectos contextuais relevantes. Conforme mencionado acima, a ERD em Moçambique desenvolveu seu programa para o país e a escolha de sectores em diálogo próximo com o GdM. No entanto, as principais mudanças no portfólio durante a última década não foram iniciadas pela ERD ou com base na análise contextual do país ou no desenvolvimento do sector específico. Para reduzir a componente gestão da assistência ao desenvolvimento, o MNE adoptou uma política de concentração do apoio Dinamarquês a menos apoios sectoriais. Paralelamente, houve apoio sectorial nas seguintes áreas: boa governação, reformas dos direitos humanos e da justiça e um foco crescente no desenvolvimento do sector privado. O enfoque para a igualdade do género tem sido uma política resultante de novas políticas globais de desenvolvimento, o MNE introduziu novas áreas prioritárias para a cooperação Dinamarquesa. Isso constituiu um dilema para o diálogo da parceria, uma vez que alguns dos processos iniciados pelo MNE não eram coerentes com as prioridades discutidas entre a ERD e o GdM.

⁴⁶ Vale ressaltar que o foco na reforma do sector público na estratégia Dinamarquesa de 2000 estava bem alinhado com o foco do GdM em reformar o sector público, como mencionado anteriormente, em 2001 lançou a sua Estratégia Global para a Reforma do Sector Público (2001-2011) que seria seguida por uma estratégia que abrange o período 2012-2025.

⁴⁷ Mencionado em Avaliações Anuais do País pela ERD em 2005-2008. As avaliações de 2008 e 2009 mencionam que uma nova estratégia Dinamarquesa para o país foi planeada para 2009.

A eliminação progressiva do programa nacional foi decidida pelo Governo Dinamarquês em consequência da redução global substancial da ajuda oficial Dinamarquesa. Como mencionado acima, Moçambique é um dos vários programas bilaterais da Dinamarca sendo eliminado. O processo é orientado por uma estratégia de retirada a ser implementada até 2020 (vide 5.6 para obter mais informações).

4. Análise de portfólio

Este capítulo apresenta um resumo da análise dos resultados dos apoios aos sectores seleccionados para análise de portfólio. O foco está na última década do período avaliado.⁴⁸ As principais características dos programas sectoriais e outras áreas-chave de suporte são apresentadas de acordo com os pressupostos de avaliação⁴⁹ delineados na fase inicial, juntamente com alguns dos principais resultados do apoio Dinamarquês e a mais-valia do envolvimento da Dinamarca no sector ou as iniciativas e processos apresentados. A análise mais abrangente encontra-se no Anexo F. Três estudos de caso sobre processos chave específicos também estão incluídos no Anexo E.

4.1 Volume dos desembolsos 1992-2016

O desembolso total para Moçambique durante 1992-2006 equivale a aproximadamente 4,5 bilhões de DKK.⁵⁰ As províncias de Tete, Inhambane e Maputo representaram a maior proporção do financiamento subnacional dinamarquês durante esse período. O desembolso para o período 2006-2016 ascende a aproximadamente 3,7 bilhões de DKK. Como mostra o quadro 3⁵¹, no início do período avaliado, o total anual foi de cerca de 150 milhões DKK; em 2006, foi mais próximo de 400 milhões DKK. A síntese do relatório da Avaliação de 2008 concluiu que houve uma tendência geral de aumento no desembolso anual da ajuda Dinamarquesa a Moçambique com pequenos quedas em anos específicos. A última década mostra um período com apoio financeiro mantido em níveis elevados de 2007 a 2012 e depois uma tendência decrescente a partir de 2013. Vários programas sectoriais foram eliminados nos últimos 5-6 anos do período estudado e os desembolsos para o restante dos sectores estão em níveis muito mais baixos do que os anos anteriores. A participação da Dinamarca na ajuda total a Moçambique é bastante estável nos primeiros 15 anos do período avaliado, tendo sido pouco mais de 4% no período 1992-1999 e pouco mais de 5% no período 2000-2006.⁵² Como comparação, a percentagem correspondente para 2015 foi de 3,6% do total da ajuda oficial ao desenvolvimento para Moçambique.

Tabela 2. Desembolso anual (em DKK ‘000) 1992 - 2016

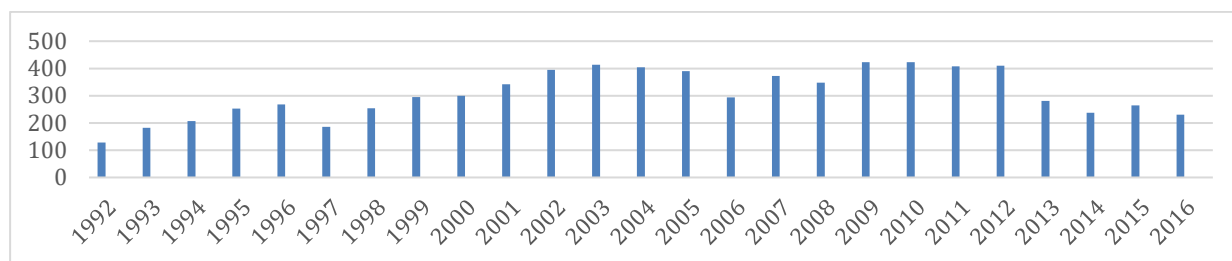
⁴⁸ A visão geral do portfólio apresenta as características gerais para o período avaliado, no entanto, não é um estudo abrangente de todo o suporte durante o período avaliado. A análise baseia-se principalmente numa pesquisa documental dos documentos dos programas dos sectores fornecidos a EA pelo MNE, mas também inclui a informação compartilhada pelas partes interessadas consultadas durante a recolha de dados no campo.

⁴⁹ Os pressupostos testados durante a consulta das partes interessadas foram que a Dinamarca forneceu um suporte previsível e foi um parceiro engajado e persistente, permitindo flexibilidade dentro das modalidades de ajuda aplicada e que a ajuda dinamarquesa se concentrou e contribuiu para a construção do estado como uma abordagem importante.

⁵⁰ Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento entre Moçambique e a Dinamarca 1992–2006, 2008.

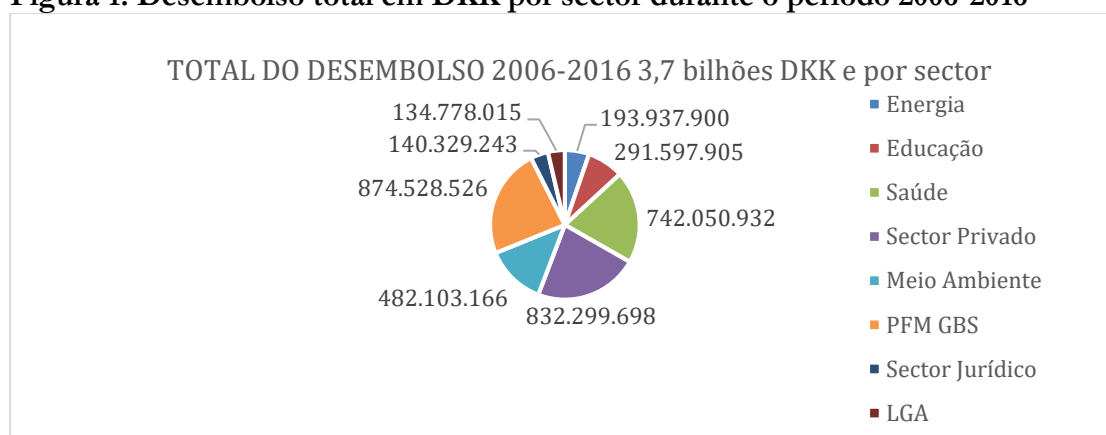
⁵¹ base nos números da Folha de Avaliação 2008 Excel no período 2006-2016 fornecido pela ERD em fevereiro de 2017.

⁵² Relatório de síntese da avaliação de 2008



Como mostra a Figura 1 abaixo, quatro sectores dominam o apoio total desembolsado, nomeadamente, GFP e ADO, suporte ao sector privado, incluindo iniciativas *Business to Business* (B2B) e suporte aos Sectores de Saúde e Meio Ambiente. Esses sectores também dominaram todos os anos, juntamente com o sector de energia entre 2006-2008 e 2013, e o sector de educação nos anos 2006, 2008-2011. A parcela do apoio sectorial ao meio ambiente do portfólio aumentou substancialmente apenas nos últimos anos do período.⁵³ O apoio ao sector legal foi relativamente pequeno, mas constante ao longo do período completo.

Figura 1. Desembolso total em DKK por sector durante o período 2006-2016⁵⁴



4.2 Foco Geográfico

No início dos anos 90, a maior parte da cooperação Dinamarquesa concentrou-se nas cidades costeiras de Maputo, Beira e Quelimane devido à situação de segurança. Historicamente, a Dinamarca teve uma longa presença em Tete. A assistência humanitária inicial a Moçambique foi entregue à província de Tete através da vizinha Zimbabwe. A decisão de se concentrar em Tete foi de entre outros factores baseada no nível de pobreza. O acesso relativamente mais fácil a Tete da Zâmbia, após o fim da guerra civil, permitiu que a Danida fornecesse apoio de emergência aos refugiados de guerra. Também se baseou na decisão de muitos doadores para evitar a sobreposição no seu apoio e foco em diferentes províncias, permitindo uma maior concentração dos esforços de cada doador para aumentar o impacto do apoio. A cooperação Dinamarquesa concentrou-se em Tete e ao nível central, no entanto, alguns programas sectoriais forneceram apoio substancial a outras províncias, como no caso da educação (Zambézia e Cabo Delgado), estradas rurais (cinco províncias) e processos de descentralização e municípios (províncias do centro e do norte). O programa de apoio ao sector do meio ambiente (2006-2016) também teve um foco local, facilitando a criação de direcções provinciais de meio ambiente e Centros de Desenvolvimento Sustentável localizados em três províncias, mas com responsabilidades

⁵³ De 2007 a 2013, com um pico em 2012 e outro pico em 2015. Em 2014 e 2016, o desembolso diminuiu consideravelmente. Vide o Anexo F para mais detalhes.

⁵⁴ Os dados gerais e específicos do sector sobre o desembolso foram fornecidos pela ERD.

nacionais em áreas específicas: Gaza para zonas costeiras, Nampula para zonas urbanas e a direcção da Manica era responsável pelos recursos naturais.

4.3 Modalidade de apoio

A avaliação de 2008 concluiu que o uso das modalidades de apoio continuou a ser misto, embora a Dinamarca tenha dado prioridade ao apoio ao programa sectorial em relação aos projectos já realizados na década de 1990. Isto também constitui um facto para última década, embora o ADO e o apoio sectorial tenham sido as modalidades dominantes. O financiamento dos sectores foi progressivamente canalizado através do CUT, e em 2013 e 2014, o uso de sistemas nacionais foi próximo de 100% do financiamento fornecido.⁵⁵ Todos os programas sectoriais listados abaixo usaram modalidades mistas de ajuda, tendo o apoio a projectos sido escasso durante a última década, com excepção do sector de justiça⁵⁶ e dos mecanismos locais de concessão. O portfólio incluiu apoio específico a projectos (principalmente iniciativas menores no mecanismo de doação local gerido directamente pela ERD), doações (grants) a programas, financiamento institucional ao SETSAN e assistência técnica directa através de consultores especializados e consultores alocados aos níveis central e provincial). O número de consultores técnicos diminuiu de cerca de 40 em 2005 para 6 em 2015. Alguns dos primeiros apoios técnicos directos através de assessores de longo prazo foram substituídos por serviços de consultoria (por exemplo, SETSAN e apoio a municípios). Os subsídios do programa, em alguns casos, foram substituídos por mecanismos de financiamento conjunto, por exemplo no caso da Educação, ou complementados com fundos comuns de doadores, como no caso do apoio à sociedade civil no programa do sector de saúde. Após a retirada dos programas de apoio sectorial, o sector de energia foi apoiado com empréstimos em condições favoráveis. Também foram fornecidos subsídios no âmbito do acordo entre o MNE e a OSCs Dinamarquesas.

As secções a seguir apresentam os destaques do apoio sectorial que foi avaliado com foco na última década, 2006-2016, incluindo alguns dos principais resultados e o valor agregado do apoio Dinamarquês. Os resultados apresentados decorrem da avaliação de 2008, relatórios de conclusão do projecto/programa por sector, avaliações específicas dos sectores disponíveis, que cobrem parte do período avaliado e resultados da recolha de dados de campo.

4.4 Agricultura

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Agricultura	Apoio ao projecto							ASPS I							ASPS II										

A assistência Dinamarquesa ao sector começou logo após a independência de Moçambique em 1975 e foi até o final da década de 1980 crucial para a estratégia de desenvolvimento rural, correspondendo a mais de um quinto da cooperação internacional para o sector.⁵⁷ **Programas de Apoio ao Sector da Agricultura (PASAgr I [1999-2004] e PASAgr II [2005-2010]**, ligados ao Programa Nacional de Agricultura (ProAgri), com foco nas províncias de Tete, Cabo Delgado, Nampula e Manica. **Desde a eliminação em 2010** de PASAgr II, o apoio ao sector prosseguiu através do sector privado e o foco na segurança alimentar e nutrição no SETSAN. **Parceiro:** Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural – MADER.

Principais Resultados

⁵⁵ República de Moçambique, 2014; Ministério de Economia e Finanças, 2015, pages 41 and 42.

⁵⁶ Vários dos diferentes parceiros do programa “Justiça” receberam apoio institucional / financiamento básico, mas, como modalidade de apoio, podem ser caracterizados como “projectos”.

⁵⁷ Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006 Working Paper 02 Agriculture, Rural Development and Fisheries, Martin Adams, Final, September 2008.

- Maiores capacidades institucionais (tanto em sistemas como em infraestrutura) e criando condições de trabalho adequadas para servidores públicos nos distritos.⁵⁸
- Aumento ligeiro do uso por parte dos membros da associação de agricultores de sementes, fertilizantes ou pesticidas melhorados. Aumento dos rendimentos agrícolas (em áreas com apoio Dinamarquês). O crédito às pequenas e médias empresas (PME) aumentou, mas os produtores em pequena escala ainda não tinham capital para investimentos ou cobertura de custos correntes.
- Apoio a componente do programa de reabilitação e construção de estradas rurais (com o objectivo de aumentar o acesso das comunidades rurais aos mercados e serviços básicos) contribuiu para uma grande melhoria das condições para a população rural, incluindo melhor acesso a recursos sociais e serviços técnicos disponíveis, bem como uma melhor conexão aos mercados locais e intermediários comerciais.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

A Dinamarca foi um dos líderes entre os doadores a desenvolver uma abordagem sectorial⁵⁹ em relação ao sector de agricultura, tendo desempenhado um papel crucial na promoção desta modalidade. O ministério mostrou, no entanto, uma certa relutância à ideia, com fraca apropriação, e o programa não melhorou de forma substancial os serviços de extensão aos pequenos agricultores e, consequentemente, não desafiou os principais problemas do sector e da pobreza nas zonas rurais de Moçambique.⁶⁰ O impulso para uma abordagem sectorial é um exemplo de uma iniciativa da Dinamarca que promove o *alinhamento* com as políticas do GdM e uma *coordenação de doadores* mais forte. O apoio a longo prazo da Dinamarca ao sector também é um exemplo de como esta foi um doador *previsível*, mesmo após o término do programa de apoio ao sector. Quando a Dinamarca em 2010 decidiu terminar o apoio directo ao programa do sector, o novo foco no sector privado foi desenvolvido em estreita colaboração com os assessores Dinamarqueses da área de agricultura, desenvolvendo o foco já existente na agroindústria e mantendo a componente de reabilitação e construção de estradas rurais para fortalecer o acesso aos mercados e melhorar o desenvolvimento rural. A ERD demonstrou alguma persistência, apesar das instruções do MNE de limitar o número de sectores e se concentrar mais no desenvolvimento do sector privado, integrando uma forte perspectiva rural e agrícola no programa do sector privado (ver próxima seção), o que significou que o ERD continuou a apoiar o sector agrícola, mesmo após o término do PASAgr II.

4.5 Sector Privado

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Sector Privado	Apoio ao Projecto, B2B								ADIPSA I & II								GEP								

O apoio programático ao desenvolvimento do sector privado (PSD) foi instituído em 2001 por meio do **Programa de Apoio ao Sector Agrícola (ADIPSA)** no PASAgr I. O apoio ao sector privado foi relançado em 2005 como Business to Business (B2B), combinando empresas Moçambicanas com empresas Dinamarquesas para assistência técnica e transferência de know-how e apoio para criação de empresas.⁶¹ **Programa de Crescimento e Emprego (GEP)** 2011-2016: incluindo os fundos directos do projecto para as OSCs; fundos para bancos comerciais e instituições de microfinanças, e a organização sem fins lucrativos GAPI; apoio sectorial através da Administração Nacional de Estradas (ANE), do Fundo de Estradas e dos Governos Distritais, utilizando sistemas governamentais, CUT; No contexto da estratégia Dinamarquesa de saída do país, o apoio ao sector privado foi alargado até 2019.

⁵⁸ Programme Completion Reports ASPS I and II.

⁵⁹ A SWA brings together governments, donors and other stakeholders within a sector under the lead of the government and its specific development strategy for the sector. It normally involves budget coordination, joint planning, monitoring and reporting.

⁶⁰ Programme Completion Report ASPS II.

⁶¹ Ministério dos Negócios Estrangeiros da Dinamarca, 2008.

O GEP combina o empoderamento dos actores do sector privado através da promoção de mecanismos de desenvolvimento de negócios geridos pelo sector privado: acesso ao crédito, com múltiplas linhas de crédito para pequenos agricultores, jovens empresários⁶² e mulheres, geridos e co-financiados pela GAPI, uma organização com experiência em desenvolvimento de negócios.

Resultados destacados do GEP

- A Avaliação do Programa de 2016 informa que a capacidade do sector empresarial para influenciar as políticas governamentais melhorou. A forte participação do sector privado na gestão do Fundo do Ambiente de Negócios (FAN) aumentou a visibilidade e a credibilidade das Organizações do Sector Privado. A criação de um mecanismo de apoio às empresas, gerido pelos beneficiários, foi um factor por trás do sucesso. Fazendo eco à solidez desta visão, a avaliação de 2016 do programa recomendou a transição do mecanismo actual (FAN) para uma Fundação, para reforçar os resultados existentes e para garantir a sustentabilidade. Nesta perspectiva, a criação da Fundação é um bom passo para garantir a sustentabilidade, até que uma entidade permanente e privada do sector assuma o controle. No entanto, devido ao fraco sector privado e ao seu limitado contributo para o desenvolvimento do sector empresarial, o financiamento ainda dependerá do apoio dos doadores. A questão que permanece aberta é de que forma esta entidade aproveitará a oportunidade da tendência actual nas agências doadoras de apoiara as empresas para consolidar-se como um mecanismo de financiamento desta área.
- Os principais resultados no desenvolvimento do agronegócio foram o aumento da demanda de crédito por pequenos proprietários e de serviços relacionados de desenvolvimento empresarial e a criação do Mecanismo de Garantia Comercial para o Financiamento Agrícola. Dar tempo para que esse mecanismo de garantia amadureça é um dos motivos mencionados no relatório de avaliação para recomendar a extensão do GEP até 2019.
- A parceria entre a ERD e o GAPI ⁶³ resultou no fortalecimento da última instituição no apoio à criação e gestão de ASCAs (associações de poupança e crédito) nas comunidades através da disponibilização de um software de gestão financeira apropriado. Até agora, a experiência mostrou que mulheres pequenas empresárias têm mostrado maior interesse nas ASCAs. A GAPI está a ajudar algumas das ASCA mais bem-sucedidas a formalizar e legalizar as suas actividades como pequenas instituições de crédito.
- A melhoria das redes de estradas rurais e a qualidade do trabalho foram consideradas por uma equipe de revisão técnica em 2015 como tendo melhorado de "satisfatório" para "bom", através do aumento do acesso às áreas agrícolas e do aumento da comercialização de produtos agrícolas.⁶⁴ O processo de construção das estradas rurais contribuiu para a capacitação de pessoal técnico das Autoridades Distritais relevantes e dos trabalhadores dos empreiteiros locais.

Mais-Valia do Apoio Dinamarquês

A Dinamarca foi um dos primeiros doadores a apoiar o sector privado, e o apoio foi prestado ao longo do período avaliado através de diferentes modalidades, mostrando *persistência* na resposta às necessidades dos actores do sector privado. A Dinamarca desempenhou um papel importante, dando apoio durante vários anos, por exemplo, apoio ao acesso ao crédito, através da combinação de fundos

⁶² O programa da GAPI Agro-Juventude, cujo objectivo é apoiar os jovens graduados universitários para iniciar seus negócios no setor agrícola.

⁶³ A GAPI é uma instituição financeira de financiamento ao desenvolvimento, detida em 30% pelo governo e o resto por entidades privadas.

⁶⁴ Final Technical Review Report Technical Review of the District Roads Component, Growth & Employment Programme, Mozambique, Contract Notice: 104 Mozambique 809-3, NIRAS, June, 2015.

privados e públicos. Na última fase, o foco do apoio foi capacitar os beneficiários, ou seja, o sector privado foi encorajado a assumir a liderança para garantir uma maior sustentabilidade. A mudança para apoiar o FAN e sua transformação numa Fundação administrada por actores do sector privado (em vez da abordagem anterior com uma entidade pública ou uma unidade de gestão que executa o projecto), bem como a sua parceria com a GAPI, e, assim, compartilhar as responsabilidades de financiamento, foram vistas pelos entrevistados do sector como características distintivas da flexibilidade do apoio Dinamarquês, aprendendo com experiências anteriores e *disponibilidade para apoiar e testar abordagens inovadoras* para o desenvolvimento sustentável de negócios. Através da abordagem implementada pela GAPI, o pagamento de empréstimos dos beneficiários tornou-se a fonte de financiamento para novas intervenções, algo que não foi considerado em abordagens anteriores. O desenvolvimento do sector privado manteve o foco no sector de agronegócios do programa anterior do sector de agricultura. A mudança de ênfase no aumento da produção agrícola para uma abordagem da cadeia de valor do agronegócio, com um mercado que impulsiona o desenvolvimento, foi válida relativamente à redução da pobreza, criação de emprego e sustentabilidade, mas as partes interessadas consultadas enfatizaram que as lições aprendidas podem ter-se perdido no processo de mudança de um programa para outro, dada a rápida saída do apoio à produção. Os produtores primários ainda formam a base da cadeia de valor, e seu crescimento económico é uma pré-condição para o desenvolvimento de negócios. As três áreas do programa são cruciais neste desenvolvimento, mas outras áreas também precisam ser abordadas.⁶⁵ A cooperação com os esforços de extensão das OSCs poderia ter ajudado esta situação, se realizada desde o início do programa. Neste contexto, vale a pena mencionar que, durante 2014-2016, foram feitos planos para mudar as orientações do GEP, com uma fusão planeada com o Programa de Meio Ambiente para o próximo programa quinquenal (incluindo sistemas de monitoria aprimorados e cooperação intersectorial). A decisão do MNE de 2016 de terminar a cooperação bilateral com Moçambique, obviamente alterou esses planos, e o tempo limitado disponível até o término da implementação do programa não é suficiente para que se produzam as mudanças que se esperava que decorressem da alteração na abordagem.

4.6 Energia

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Energia	Apoio ao projecto								ESPS				Empréstimos ligeiros /créditos mistos												

A partir de 1992, a Dinamarca apoiou a comunicação sem fio entre as unidades operacionais da Electricidade de Moçambique (EDM) e continuou a apoiar o projecto da EDM de conectar Inhambane à rede eléctrica nacional, através de uma linha eléctrica de 200 km, substituindo o gerador diesel que até agora vinha abastecendo a província de energia a um custo alto (completado em 2000). O apoio ao **Programa do Sector da Energia** (2002-2006)⁶⁶ incluiu a capacitação de instituições centrais, o apoio à EDM e o apoio a sistemas de energia descentralizados. Após o término do programa do sector, foram concedidos empréstimos flexíveis (créditos mistos).

Parceiro: Ministério de Recursos Minerais e Energia, Direcção Nacional de Energia, EdM e Fundo de Energia (FUNAE).

Principais Resultados

⁶⁵ Como o acesso a sementes melhoradas, acesso a fertilizantes a um custo razoável, água para irrigação, assistência técnica e informações do mercado.

⁶⁶ A eliminação progressiva do ESPS foi descrita como um processo difícil nas avaliações nacionais por país da ERD e só foi fechada em termos administrativos em 2011.

fortalecimento institucional do MICOA, gestão do meio ambiente urbano, gestão costeira e dos recursos naturais a nível provincial e distrital). O PASA II 2011-2015 concentrou-se nas mudanças climáticas, no apoio aos municípios e à sociedade civil.

Parceiros: MICOA / MITADER, Municípios, mecanismos de apoio da sociedade civil.

Principais Resultados

- O apoio Dinamarquês da década de 1990 ao início dos anos 2000 foi estratégico e fundamental no fortalecimento do MICOA para gerir resíduos perigosos e libertar o país da ameaça de se tornar um depósito de lixo tóxico.
- Várias partes interessadas confirmaram os resultados da pesquisa documental que mostram que a Dinamarca promoveu e aumentou a conscientização e a integração das questões ambientais e as mudanças climáticas como questões transversais em outros sectores com fundos Dinamarqueses.
- Os PASA I e II contribuíram para a descentralização e a desconcentração e melhoraram as capacidades dos governos locais nas áreas do programa. A combinação da promoção do desenvolvimento de capacidades numa área temática de desenvolvimento – como a criação de base para uma crescente consciência e conhecimento sobre as questões ambientais e das mudanças climáticas – com o apoio no fortalecimento do processo de tomada de decisão a nível local e seu *know-how* administrativo, foi uma abordagem inovadora do apoio Dinamarquês. Neste contexto, as questões ambientais tornaram-se parte dos processos de planificação distrital devido ao apoio deste país.⁷⁵
- O apoio Dinamarquês ao sector teve uma forte ênfase no desenvolvimento de capacidades nos níveis central e local, contribuindo para a actual capacidade técnica que permitiu o estabelecimento de um sistema de planificação, orçamentação, *procurement*, monitoria e para lidar com questões técnicas ambientais a nível central e provincial.
- A Danida apoiou a criação de Centros de Desenvolvimento Sustentável ⁷⁶ para lidar com questões ambientais através de uma alocação descentralizada de conhecimentos e capacidade técnica. Também contribuiu para o estabelecimento e criação de capacidade nas direcções provinciais de meio ambiente.
- O relatório de Lições Aprendidas do PASA II menciona que o alinhamento com os planos do governo levou à dispersão de actividades em muitos sectores e áreas geográficas e colocou desafios para a coordenação e monitoria do sector ao MICOA/MITADER.⁷⁷ O sector não possuía capacidade e apropriação do processo de monitoria e, até recentemente, não havia um sistema consistente de monitoria. A colaboração intersectorial ainda é problemática.⁷⁸

Mais-Valia do Apoio Dinamarquês⁷⁹

O apoio ao sector do meio ambiente tem sido uma escolha estratégica, chamando a atenção para uma área de desenvolvimento chave que foi negligenciada por muitos actores de desenvolvimento. Os relatórios de avaliação⁸⁰ e as partes interessadas consultadas nesta avaliação confirmaram a importante contribuição da Dinamarca para a capacitação do sector do ambiente (combinando áreas técnicas e nos sistemas de gestão, incluindo planificação e GFP) e para aumentar a conscientização sobre

⁷⁵ Topsoe-Jensen & Pellby, 2017; Danida, 2005.

⁷⁶ Esses centros estão localizados em diferentes províncias e são um dos poucos exemplos de alocação descentralizada de especialistas no país. A sede da CDS de Gestão de Zonas Marinhas e Costeiras foi localizada em Gaza, a CDS de Gestão Urbana está baseada em Nampula e a CDS de gestão dos recursos minerais está em Manica.

⁷⁷ Actualmente, o sector ambiental está sob o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER)

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ O apoio aos municípios e ao SISTAFE será discutido separadamente.

⁸⁰ Evaluation of Development Cooperation between Mozambique and Denmark, 1992–2006 Working Paper 06; Environmental Management, Martin Adams, Final, September 2008; Environment Sector Program Support II 2011-2016: Lessons Learnt. Final Report. Danida, European Union and Irish Aid, Topsoe-Jensen & Pellby, 2017

questões de meio ambiente e mudanças climáticas em todos os níveis. A Dinamarca desempenhou um papel central entre outros doadores *na coordenação do apoio e mobilização de fundos* e apoiantes para o sector, colocando as questões ambientais e climáticas a na agenda de desenvolvimento.

Este é um dos sectores que se beneficiou do foco estratégico da Dinamarca em sistemas e disponibilidade para investir na GFP e no SISTAFE. Os consultores técnicos desempenharam um papel importante na formação contínua no local de trabalho nas áreas de gestão financeira, *procurement* e mudanças climáticas, com base no seu profundo conhecimento do sector, que lhes conferiu uma visão real do deste último e contribuiu para a consolidação da planificação e dos sistemas de orçamentação. O apoio Dinamarquês ao SISTAFE foi uma vantagem que permitiu aos assessores técnicos apoiar a extensão da instalação do sistema para o sector e para as províncias e, em alguns casos, até os distritos, quando foi possível descentralizar a planificação e gestão da implementação de algumas actividades para esses níveis.

4.8 Decentralização e Apoio aos Municípios

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
Municípios																		P13			PDA		PRODEM					

O apoio à descentralização e desconcentração do poder e da tomada de decisões nas instituições do Estado, do nível nacional ao provincial, e do provincial para nível distrital, faz parte de todos os programas sectoriais da última década. Os PASA I e II incluíram um apoio específico ao processo de descentralização em municípios sem qualquer fonte significativa de renda, através de unidades de implementação de projectos, usando procedimentos nacionais de gestão financeira e aquisições na sua execução orçamental pelos municípios. O suporte inclui três períodos de programa: 2009 a 2011 (P13) Assistência Conjunta a 13 Municípios no Centro e Norte de Moçambique; Programa de Desenvolvimento Autárquico (PDA) de 2011 a 2014 e 2015-2017-> 2019 O Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEM).

Principais resultados

- Ao nível local, a conscientização entre os funcionários municipais da necessidade de abordar questões ambientais aumentou. Uma vez que o apoio aos municípios foi possível através dos fundos para apoio a programas ambientais, o desenvolvimento das capacidades administrativas e de gestão concentrou-se, portanto, nas questões ambientais e de mudança climáticas, o que, também aumentou a experiência temática dos municípios nestas áreas. No âmbito deste apoio, foram introduzidos padrões técnicos nas obras públicas, através de assistência técnica directa e capacitação para melhor planeamento, gerenciamento técnico, administrativo e financeiro.
- Os principais resultados são: capacidades financeiras e de gestão, condições de trabalho (infra-estruturas e equipamentos), habilidades de recursos humanos, implementação e consolidação do SISTAFE e melhoria do acesso aos serviços pelos mais pobres (justiça/assistência jurídica, água).

Mais-Valia do Apoio Dinamarquês

O apoio Dinamarquês à descentralização, em particular aos municípios, introduziu uma abordagem que lida com desafios urgentes ignorados, como o meio ambiente e as mudanças climáticas, que afectam consideravelmente as populações pobres e os municípios de forma desproporcional, devido aos seus recursos limitados. A maior parte do conhecimento técnico que foi fornecido nas questões ambientais, de mudanças climáticas e de gestão de resíduos decorre da assistência técnica e dos conhecimentos trazidos pela ajuda Dinamarquesa, de acordo com entrevistados de municípios e doadores parceiros da Dinamarca no apoio à descentralização.

O caso da Ilha de Moçambique epitomiza o valor acrescentado do apoio Dinamarquês aos municípios que enfrentam questões de meio ambiente e mudanças climáticas. Este município, há dez anos apresentava sérios problemas de saneamento (fecalismo a céu aberto), infra-estruturas precárias, erosão e gestão. Actualmente, a qualidade das infraestruturas melhorou, o fecalismo a céu aberto reduziu consideravelmente, o nível de conscientização sobre as mudanças climáticas é alto em ambos os órgãos municipais: o conselho municipal (o executivo) e a assembleia municipal (o legislativo), e grande parte do pessoal técnico em áreas de água e saneamento, planeamento físico urbano e gestão financeira treinados e contratados com o apoio dos programas municipais de desenvolvimento ainda estão em suas posições. O papel instrumental de promover uma perspectiva ambiental aplicável aos municípios com fontes de renda muito limitadas funcionou bem no contexto da Ilha de Moçambique. A capacitação técnica em questões ambientais também criou as capacidades administrativas do município. Este era um contexto em que o impacto da degradação ambiental e os efeitos negativos das mudanças climáticas poderiam ser facilmente observados pela população local e o aumento da conscientização e da abordagem sobre estes assuntos pelos políticos locais e funcionários municipais aumentou o seu crédito entre os seus eleitores. O processo de descentralização foi fortalecido, ao mesmo tempo em que os reais desafios ambientais e climáticos foram abordados.

A Dinamarca contribuiu para o fortalecimento da GFP nos municípios e lhes forneceu apoio técnico para criar e sustentar sua capacidade de mobilizar e gerenciar seus recursos escassos de forma eficiente. Também o apoio prestou assistência técnica em geral, na planificação urbana, gestão de terras e na melhoria da receita de fontes próprias. Isso contribuiu para o aumento da capacidade dos municípios para manter funcionários qualificados e criar condições para planejar, gerir, financiar e prestar serviços de forma eficiente, contribuindo assim para reduzir a pobreza.

4.9 Educação

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Educação	Apoio ao projecto										DSESP														

O programa de apoio ao plano estratégico do sector de educação (DSESP) 2002-2011 foi parcialmente suspenso em 2005, devido à má gestão que ocorreu na província da Zambézia. O financiamento foi retomado a partir de 2007, através do apoio em forma de projecto e assistência técnica às províncias de Tete e Cabo Delgado.

Parceiro: Ministério da Educação, nível nacional e nas províncias de Tete, Zambézia e Cabo Delgado

Principais resultados

- Através do apoio ao fundo comum de Apoio ao Sector de Educação (FASE), a Dinamarca contribuiu para aumentar a taxa bruta de matrícula, recrutamento de novos professores, novas construções escolares, distribuição de livros didáticos gratuitos e a expansão das actividades relacionadas à prevenção do HIV/SIDA.
- Construção, durante o período 2005-2011, de quatro novas faculdades de formação de professores e expansão de uma faculdade existente, onze Centros de Recursos Educacionais e seis Centros de Serviços de Educação Distrital, 87 novas escolas, 52 escolas reabilitadas, aproximadamente 120 salas de aula, bem como a provisão de equipamentos e veículos.⁸¹

⁸¹ Format for Representation's Assessment of Country Programme, End October 2004 to end October 2005, Ministry of Foreign Affairs & Danida, November 2005, Assessment of Country Programme 2007, Period covered: October 2006 – September 2007 and Review Aide Memoire, RAM, March 2010, 104.Mozambique.813. As salas de aulas foram construídas com a cooperação da OSC ADPESE.

- De acordo com a avaliação do programa realizada em 2007, havia uma agenda ambiciosa de harmonização e alinhamento entre os mais de 20 doadores no MdE do FASE. Grande parte do progresso alcançado esteve no alinhamento da ajuda financeira.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

O apoio do sector durante 2002-2005 contribuiu significativamente para desenvolver e implementar ferramentas estratégicas para garantir acesso à educação para uma proporção crescente de raparigas.⁸² A harmonização dos doadores e a agenda de alinhamento contribuíram para o alinhamento da ajuda financeira. A equipe de revisão do *Review Aid Memoire 2010* concluiu que o apoio Dinamarquês, através do FASE, aumentou a eficácia da ajuda do programa. O apoio ao sector é, portanto, outro exemplo inicial do alinhamento Dinamarquês às políticas e prioridades do GdM e de esforços de coordenação com outros doadores.

4.10 Saúde

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Saúde	Fase I				Fase II				Fase III				Fase IV				Fase V								

1992-1995 (1996) Reabilitação e fortalecimento dos serviços de saúde na Província de Tete, Fase I; 1996 - 1999 (2001) Saúde Apoio ao Sector de Saúde Fase II; 2002 - 2007 Apoio ao Programa do Sector de Saúde, Fase III; Do financiamento de 2003 através do fundo comum de saúde PROSAUDE; 2007-2011 HIV/SIDA e Saúde SPS Fase IV; 2012-2017 Programa de Saúde, Nutrição e HIV/SIDA Fase V.

Parceiros: Ministério da Saúde/MISAU nacional e província de Tete, SETSAN / Ministério da Agricultura e os oito ministérios envolvidos na iniciativa multisectorial de combate à denutrição PARMDIC ao nível central e provincial. em Gaza e Tete, e mecanismos da sociedade civil.

Principais resultados

- A Avaliação de 2008 concluiu que havia evidências substanciais de que o apoio Dinamarquês contribuiria consideravelmente para a melhoria do funcionamento do sistema de saúde, tanto a nível nacional como em Tete, bem como através da melhoria de indicadores de resultados da saúde.
- Esta avaliação encontrou evidências em relatórios e através de informações fornecidas por informantes-chave no sector de que a distribuição de recursos para o distrito, incluindo recursos humanos, equipamentos e medicamentos, melhorou consideravelmente. O apoio sectorial ao orçamento e a gestão financeira descentralizada são apontadas pelas partes interessadas como as principais razões por trás desse resultado. O apoio sectorial e o aumento do uso do e-SISTAFE forneceram ao sistema provincial de saúde fundos quando os estrangulamentos no sistema nacional atrasaram o desembolso do orçamento provincial da saúde. No entanto, a avaliação encontrou vários exemplos de contínuos desafios no sistema, particularmente em relação aos atrasos na inscrição do orçamento, no processo de aquisições, mas também à falta de acesso aos poucos computadores ligados ao sistema a nível distrital. Ainda há necessidade de melhorar a facilidade de utilização do sistema, continuar com o treinamento do pessoal sobre a aplicação das diferentes funções do sistema, bem como a distribuição de equipamentos adequados para os distritos. O e-SISTAFE está agora instalado em 9 dos 15 distritos da província de Tete. Em relação ao PARMDIC, a planificação e orçamentação baseados em resultados foram introduzidos em todos os distritos de Tete.

⁸² Review Aide Memoire, RAM, March 2010, 104.Mozambique.813.

- A Avaliação de meio-termo de 2015⁸³ refere que a assistência técnica à GFP e PROSAUDE foram relevantes e que a combinação de apoio financeiro e técnico contribuíram para a funcionalidade do sistema, embora a sustentabilidade continue sendo uma preocupação (dependência de assistência técnica externa). O apoio à capacitação na GFP desempenhou um papel fundamental. As entrevistas com os antigos e actuais assessores da saúde e a Direcção Provincial de Saúde confirmaram isso e também forneceram informações sobre o papel que a assistência técnica desempenhou no aumento das capacidades de planificação e monitoria a nível do distrito.
- A agenda de direitos de saúde sexual e reprodutiva (DSSR) recebeu uma maior prioridade nos planos anuais, através de uma abordagem ampla dos sistemas de saúde. A avaliação de meio-termo considerou a abordagem de DSSR e o acesso a serviços de saúde de qualidade como inovadores.
- A questão da sustentabilidade e a dependência da assistência técnica foi mencionada pela Direcção Provincial de Saúde em Tete. Os entrevistados destacaram os progressos alcançados nos últimos anos na planificação baseada em produtos, como a existência de habilidades acrescidas para analisar os factores por trás dos resultados, e reatribuir e negociar mais recursos. No entanto, há preocupações quanto à manutenção desses ganhos com a saída da Dinamarca do sector.
- As entrevistas com representantes da saúde em Tete forneceram informações sobre alguns progressos consideráveis dos indicadores de saúde relacionados particularmente com a saúde reprodutiva⁸⁴, com um aumento nos partos institucionais de 64,5% em 2015 para 71,3% em 2016, cuidados obstétricos melhorados⁸⁵, resultando na diminuição das taxas de mortalidade materna de 83,6 / 100.000 nascimentos nas clínicas em 2015 para 69/100.000 em 2016. Durante o período da quinta fase, de 2011 a 2016, a mortalidade materna diminuiu para 40%. O uso do planeamento familiar aumentou consideravelmente da taxa anterior de 15% dos usuários para cerca de 30% usuários actualmente.⁸⁶
- Uma avaliação de 2014⁸⁷ concluiu que a mistura de diferentes estratégias e prontidão da Danida para testar novas áreas e métodos mostrou resultados. A Dinamarca utilizou instrumentos de apoio ao programa para sistemas de HIV/SIDA ao nível central (fundo comum, financiamento para desenvolvimento de capacidade, apoio à pesquisa e assistência técnica de longo prazo).
- Desde que a iniciativa PARMDC começou, a desnutrição crónica diminuiu de mais de 40% para 36%, o progresso é importante, mas lento. O objectivo é fixado em 20% e até 2020, o que será difícil de alcançar com o ritmo actual e os recursos disponíveis para o plano nacional de redução da desnutrição crónica.
- A experiência da Tete mostra que uma mistura de diferentes estratégias de conscientização⁸⁸ estão chegando à comunidades inteiras com mensagens sobre nutrição. O desenvolvimento de capacidade de introdução de novos produtos agrícolas, juntamente com a distribuição de sementes, convenceram os agricultores individuais e suas associações a se concentrar em culturas nutritivas. Através do apoio à Universidade de Lúrio em Nampula, o número de nutricionistas aumentou em 100%, e está em curso a formação a nível de mestrado.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

⁸³ Review Aide Memoire Danida Bilateral Mid Term Review of Mozambique Health and Nutrition SPS, HN-SPS Phase V (2012-2017). July 2015.

⁸⁴ Relatório de Prestação de Contas, I seemstre, 2016 Direcção Provincial de Tete. Governo da Província de Tete, julho 2016.

⁸⁵ Entre outras medidas, melhorando a gestão do trabalho prolongado utilizando intervenções conservadoras apropriadas para acelerar o trabalho.

⁸⁶ Entrevista com assessor de saúde. Anos na comparação desconhecidos.

⁸⁷ Evaluation of the Danish Strategy for the Promotion of Sexual and Reproductive Health and Rights 2006-2013, Country Study Report Mozambique, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Evaluation 2014.03, July 2014.

⁸⁸ Por exemplo: ensino nas escolas, mães modelo a nível local que compartilham voluntariamente demonstrações culinárias com suas comunidades, educadores dirigidos por crianças que chegam a outras crianças, suas famílias e vizinhos.

O apoio Dinamarquês tem sido muito abrangente ao longo dos anos. A Dinamarca contribuiu para criar e aumentar a capacidade administrativa e técnica a nível provincial e distrital em Tete, além de fornecer apoio substancial à infraestruturas de saúde, incluindo o Hospital Provincial de Tete. Os assessores aos níveis central e provincial também tiveram impacto nas estratégias nacionais de HIV/SIDA, na abordagem de DSSR e nas acções estratégicas para reverter a desnutrição crónica e a insegurança alimentar. Os assessores trabalharam como promotores de novas abordagens e estratégias nos diferentes níveis do sistema de saúde, incluindo influenciar a vontade dos decisores de permitir uma abordagem mais ascendente entre os diferentes níveis do sistema de saúde, onde os distritos identificam as necessidades e prioridades. O sector é um dos vários exemplos em que o foco Dinamarquês na planificação estratégica, planificação e monitoria, e sistemas de GFP, criaram uma capacidade real, resultando numa prestação de serviços mais eficiente e de boa qualidade. As partes interessadas da saúde também disseram que o apoio Dinamarquês promoveu uma cultura de pesquisa.

O foco consistente da Dinamarca no desenvolvimento e fortalecimento dos sistemas financeiros governamentais contribuiu para acelerar a descentralização da planificação e da tomada de decisões para as unidades sanitárias a nível distrital. No entanto, as lacunas de capacidade a nível distrital continuam a ser uma barreira para um processo de descentralização eficiente e eficaz.

O apoio a longo prazo e consistente para o desenvolvimento de capacidades clínicas, administrativas e de sistemas de saúde contribuiu para fortalecer as instituições de saúde e a base de recursos humanos para o sector. A coordenação dos doadores na abordagem de apoio sectorial e outros fundos diferentes, juntamente com o uso de ADO e o apoio sectorial para Tete, também contribuíram para fortalecer as instituições de saúde do GdM e a sua capacidade de prestar serviços. Vale à pena mencionar as questões transversais, onde as escolhas estratégicas da ERD para as últimas fases do programa foram em grande medida alinhadas com as políticas Dinamarquesas do género, HIV/SIDA e DSSR. Isso contribuiu para fortalecer o foco das instituições de saúde no acesso das mulheres aos cuidados de saúde, em particular para a saúde reprodutiva. A avaliação de meio-termo de 2015 destaca que a agenda da DSSR foi dada maior prioridade nos planos anuais, através de uma ampla abordagem de sistemas de saúde, embora no momento da avaliação fosse muito cedo para se ver uma mudança significativa nos resultados. A avaliação menciona a adopção do planeamento familiar, mas observa que é difícil dizer se isso aconteceu também sem o apoio Dinamarquês. Além disso, a MTR enfatiza que: "A abordagem para DSSR e o acesso a serviços de saúde de qualidade é inovadora no seu foco no planeamento baseado em evidências e na implementação de intervenções. Isso se materializa, por exemplo, nos esforços para familiarizar a equipa de saúde com metodologias de pesquisa e uso de métodos de pesquisa na implementação das intervenções do sector."⁸⁹ Isto foi algo que as partes interessadas da saúde em Tete também mencionaram como uma mais-valia da assistência técnica Dinamarquesa.

A Dinamarca contribuiu para a criação de competências especiais na área nutricional especial e desempenhou um papel fundamental na implantação da Iniciativa Multisectorial sobre Subnutrição Crónica. Os únicos exemplos de implementação do plano a níveis provincial e distrital, nas províncias de Tete e Gaza, podem ser atribuídos ao apoio Dinamarquês. É também o único doador que financia o plano completo, e não apenas componentes do mesmo, como outros doadores (através do financiamento de projectos ou programas). O financiamento institucional ao SETSAN é baseado no plano anual da instituição e é um financiamento tão flexível que ajudou a SETSAN a implementar o plano também quando houve desvios de financiamento de outros doadores. O apoio ao SETSAN é outro exemplo de que a Dinamarca está disposta a disponibilizar financiamento para iniciativas inovadoras e para onde outros doadores mostraram menos interesse, tendo nesse âmbito favorecido a modalidade de financiamento de apoio institucional, permitindo assim que o parceiro desenvolva

⁸⁹ Review Aide Memoire Danida Bilateral Mid Term Review of Mozambique Health and Nutrition SPS, HN-SPS Phase V (2012-2017). July 2015.

seu trabalho de acordo com sua estratégia geral, em vez de seleccionar componentes específicos para seu apoio.

4.11 Justiça e Reforma Legal

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
Justiça	Apoio ao projecto										ProJustiça I					ProJustiça II									

Apoio ao *programa Direitos Humanos e Democracia* e construção dos novos palácios de justiça nos distritos; ao Ministério da Justiça sobre a planificação estratégica para o sector; ProJustiça I (2002-2007) com ênfase na planificação estratégica, na reforma da lei e no apoio à sociedade civil para tornar o acesso à justiça mais viável. ProJustiça II (2008-2013, prorrogado até 2016): Apoio à implementação do Plano Estratégico Integrado (PEI II). Foco: melhorar a prestação de serviços através de assistência jurídica patrocinada pelo estado; fortalecendo o vínculo entre justiça formal e não formal; reforma legal; formação; melhorando a assistência jurídica aos mais pobres; fortalecendo a planificação, monitoria e capacidade de gestão financeira do PEI II e desenvolvimento de infraestruturas a nível distrital.

Parceiros: Ministério da Justiça, Instituto de Patrocínio e Assistência Jurídica (IPAJ), Centro de Formação Jurídica e Judicial (CFJJ), Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (UEM) Procuradoria Geral da República, Tribunal Supremo, Assembleia da República, PNUD, Associação de Mulheres Moçambicanas para Carreira Jurídica (AMMCJ), AGIR, Centro de Estudos Sociais Aquino de Bragança (CESAB), Liga dos Direitos Humanos (LDH), Instituto Panos da África Austral (PSAf). ProPaz, JustaPaz, Centro de Pesquisa e Apoio à Justiça Informal (CEPAJ).

Principais resultados

- O Tribunal Supremo, o IPAJ, a Procuradoria-Geral e o Tribunal Administrativo tornaram-se instituições fortes servidas por profissionais de justiça bem formados. No período de 1996 a 1999, foram criados vários tribunais distritais, que aumentaram o alcance dos serviços de justiça para os cidadãos.
- A Dinamarca contribuiu para o aumento da cobertura da assistência jurídica aos mais pobres através do IPAJ, que agora abrange 145 dos 153 distritos do país.
- Através do financiamento abrangente do CFJJ, o apoio Dinamarquês ao centro resultou na presença de juizes e juristas em todo o país. O apoio à infraestruturas contribuiu para a existência de tribunais em todas as províncias e muitos distritos. Como um dos entrevistados expressou: "A Dinamarca provavelmente nem está ciente do impacto que isso teve no país". A abordagem do CFJJ em que diferentes actores jurídicos foram formados de forma conjunta contribuiu para um entendimento compartilhado e uma visão comum sobre o acesso à justiça e ao estado de direito. Embora após a retirada do apoio Dinamarquês o CFJJ tenha sofrido uma crise financeira, a cultura de formação de qualidade permanece e está influenciando a luta actual pela sustentabilidade institucional.
- O programa de desenvolvimento institucional fortaleceu a capacidade do Ministério da Justiça para melhor executar as suas principais funções, que é a coordenação de todo o sector da Justiça. A reforma legal realizada pela Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) actualizou a legislação, a maior parte elaborada durante o período colonial, e produziu a legislação necessária para assegurar a independência relativa e a separação de poderes no sector da Justiça Moçambicana. Com a reforma legal, as instituições da Justiça tornaram-se mais eficientes, já que os poderes dos tribunais de primeira instância foram ampliados. Isso resultou em mais casos resolvidos a nível local.

- A revisão feita em 2013⁹⁰ avaliou o progresso dos resultados a serem misturados, a expansão das delegações do IPAJ estava no bom caminho e o número de casos de corrupção investigados aumentou, enquanto o desempenho dos tribunais judiciais foi mais decepcionante, uma vez que os objectivos do aumento no número de casos condenados não foram cumpridos. Os dois palácios de justiça nas províncias de Nampula e Manica incluíam um modelo integrado para prestar cuidados e apoio às mulheres e crianças vítimas de violência do género. No entanto, a visita em Tete mostrou que as mulheres tiveram que denunciar o abuso no escritório superlotado do IPAJ, que era um quarto único sem privacidade. Os resultados positivos foram evidentes no aumento do acesso à assistência jurídica gratuita e também foram notadas sinergias entre IPAJ e OSCs. O apoio ao sistema de justiça informal no programa e à base de dados nos tribunais comunitários foi considerado muito relevante pela equipe de avaliação de 2013.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

A Dinamarca tem sido um parceiro persistente e chave para o sector de justiça. Como um dos poucos doadores dispostos a apoiar o sector, a Dinamarca tem sido um parceiro estratégico chave para as instituições e organizações activas no sector. O apoio Dinamarquês no domínio da Justiça contribuiu para melhorar a presença do Estado a nível local e criou capacidade técnica interna. O exercício de reunir os diferentes actores da justiça para planear conjuntamente a estratégia do sector, que exigiu reuniões regulares dos chefes das instituições do sector jurídico e judicial, reiterou o reconhecimento de que os princípios de independência e separação de poderes também exigem mecanismos de coordenação interinstitucional.

A capacitação no âmbito do CFJJ, para instituições de ensino superior e OSC, contribuiu para a existência de advogados, juristas profissionais e activistas de direitos humanos bem formados, desta forma reforçando os titulares de direitos e os titulares de deveres. Além disso, a sociedade civil tornou-se mais activa no fornecimento de informações ao público em relação ao sector jurídico e judicial e na conscientização sobre os direitos humanos, particularmente para os detentores de direitos mais discriminados. A parceria Dinamarquesa com as diferentes instituições e actores da justiça tem desempenhado um papel importante nas reformas da justiça e no aumento das capacidades dos juizes, procuradores e outros profissionais do direito, além de proporcionar condições para melhorar o acesso à justiça para os cidadãos moçambicanos.

4.12 Apoio a Reforma do Sector Público: Gestão Financeira Pública

1997-1999 Apoio para fortalecer a Direcção Provincial de Planificação e Finanças de Tete, como componente e / ou abordagem em todos os programas do sector durante a última década acompanhada de Assessores Técnicos. A Dinamarca foi um dos principais doadores do Sistema de Administração Financeira Estatal - SISTAFE, criado pelo Governo em 2002, foi o segundo doador a apoiar a Unidade Técnica de Reforma Administração Financeira do Estado (UTRAFE) após a sua criação em 2001 e um parceiro activo na promoção da ideia da GFP entre outros doadores e sua utilização para canalizar a ajuda ao desenvolvimento. O apoio continuou quando a UTRAFE foi transformada em Centro de Desenvolvimento de Sistemas de Informação Financeira (CEDSIF) em 2010, juntando-se ao Centro de Processamento de Dados. O apoio principal ao CEDSIF foi alargado até 2020.

Parceiro: UTRAFE / CEDSIF.

Principais Resultados

- A Dinamarca contribuiu para a criação da aplicação electrónica do SISTAFE, o e-SISTAFE, para sua implantação e na promoção da ideia de usar sistemas governamentais e particularmente e-SISTAFE para outros parceiros.

⁹⁰ RAM 2013.

- Actualmente, 80% dos distritos estão ligados ao e-SISTAFE e mais de 90% dos salários dos servidores públicos são pagos através da e-Folha, através de suas contas bancárias. O pagamento de servidores públicos, bens e serviços através do sistema bancário é feito de maneira mais rápida e transparente, pois é fácil buscar no e-SISTAFE. A expansão deste sistema contribuiu para acelerar o uso dos sistemas financeiros em todo o país e estimula a poupança. O SISTAFE acelerou o processo de descentralização da gestão orçamental até o nível distrital, uma vez que o orçamento é alocado ao nível em que as actividades se realizarão. As actividades são planeadas através de uma avaliação de necessidades em cada nível e, uma vez aprovados os planos, e o orçamento desembolsado para actividades aprovadas, os fundos são geridos pela unidade/nível que implementa as actividades.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

A Dinamarca tem sido um dos principais parceiros do GdM no apoio ao desenvolvimento de sistemas governamentais, sendo o apoio persistente para o SISTAFE, o exemplo mais proeminente. Os efeitos benéficos do sistema e a maior transparência da GFP são intersectoriais. O uso do e-SISTAFE nos diferentes programas do sector apoiados pela Dinamarca demonstrou que o SISTAFE contribuiu para descentralizar a gestão de fundos públicos e que um uso abrangente das funções do sistema pode melhorar os relatórios financeiros e aumentar o acesso a informações detalhadas (tanto para o GdM como para os doadores). O foco da assistência técnica Dinamarquesa foi ao nível central (UTRAFE/CEDSIF) e dentro do sector do ambiente, mas outros sectores, como a Saúde e o apoio ao SETSAN, beneficiaram-se dos conhecimentos técnicos. O apoio Dinamarquês teve muita elasticidade nas diferentes fases do desenvolvimento do país e, em momentos de crise, reafirmou sua defesa do fortalecimento da GFP. A Dinamarca foi um dos doadores que defendeu que o e-SISTAFE, apesar de suas fraquezas, tinha o potencial de prevenir corrupção e uso indevido de fundos e aumentar a transparência. A assistência técnica promoveu o uso do e-SISTAFE, reforçou a capacidade de usar o sistema nos níveis central e local, através de treinamento no local de trabalho e contribuiu para o desenvolvimento do sistema como tal, incluindo novas aplicações. A Dinamarca recebeu relatórios financeiros de seus parceiros governamentais directamente obtidos do e-SISTAFE, que tem sido um exemplo de maior harmonização com o sistema do GdM. Isso atraiu o interesse de outros doadores.

4.13 Apoio Directo ao Orçamento e Coordenação dos Doadores

	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16
GBS																									

A Dinamarca providenciou o ADO entre 2000-2004 e 2004-2014 como parte do MdE entre o GdM e os Parceiros de Apoio Programático (PAPs). A Dinamarca tem sido um actor activo na coordenação com outros doadores e parceiros de desenvolvimento para o GdM, tanto nos primeiros mecanismos de coordenação específicos do sector, muitas vezes mesmo antes do estabelecimento da abordagem sectorial ampla (ASA), e na coordenação dentro da ASA e ADO. A Dinamarca promoveu a agenda da eficácia da ajuda na comunidade de doadores, com um compromisso especial; alinhar com políticas e sistemas governamentais, prestar apoio orçamental e promover a responsabilização mútua através do apoio à introdução de Quadros de Avaliação de Desempenho de Desenvolvimento (QAD).

Parceiro: GdM através da Conta Única do Tesouro (CUT), Ministério das Finanças.

A importância do ADO foi salientada pelo GdM desde 2001 (PARPA I), que constituiu uma base para a adopção de um quadro de avaliação de desempenho (QAD). Este quadro baseia-se nos indicadores, nas estratégias e planos de redução da pobreza e no Plano Económico e Social anual

(PES).⁹¹ O MdE entre os doadores e o GdM, descreve as regras da parceria, a avaliação do desempenho e as circunstâncias de violação do acordo e sanções relacionadas.⁹² As reformas da GFP estimularam o uso de sistemas nacionais/governamentais visando melhorar o planeamento e previsibilidade do fluxo de recursos. No seu ponto mais alto do ADO, 19 doadores canalizaram seus recursos através deste mecanismo. Actualmente, esse número é reduzido para 14. A Dinamarca cessou seu ADO em 2014 devido à crise da dívida.

O relatório de avaliação do ADO⁹³ destaca dois importantes resultados previstos para esta modalidade: a melhoria da previsibilidade dos desembolsos de ajuda e o aumento da ajuda gerida através dos sistemas nacionais. Um terceiro elemento a ser considerado é o contributo da modalidade para os objectivos de desenvolvimento do país, neste caso, redução da pobreza.⁹⁴ O relatório de avaliação do ADO argumenta que a previsibilidade dos desembolsos no período 2005-2012 foi próxima de 100%, principalmente devido ao MdE entre os PAPs e o GdM. Em 2014, apenas 25% dos parceiros desembolsavam dentro do mês previsto, outros 25% dentro do trimestre e 50% desembolsavam fora do cronograma acordado.⁹⁵

Mais-valia do apoio da Dinamarca

A Dinamarca desempenhou um papel pioneiro em muitos processos, esteve disposta a testar novos métodos, trazendo consigo outros doadores. A Dinamarca também delegou seu apoio às iniciativas de outros doadores e liderou outras iniciativas. De acordo com dois antigos ministros moçambicanos, a Dinamarca tem um papel histórico na harmonização da ajuda ao desenvolvimento, sendo um dos parceiros que criou o programa conjunto de doadores para o apoio macrofinanceiro a Moçambique com outros actores em 2000. Esta iniciativa criou experiências de coordenação de doadores e diálogo com o GdM que foram valiosas para os processos de ADO que se seguiram. No fim, este grupo tornou-se forte e teve um papel importante no ADO.

A percepção comum entre os entrevistados governamentais da parte Dinamarquesa é de que a imagem é mais positiva do que o sistema de classificação do QAD sugere. De acordo com as avaliações deste quadro, o desempenho da Dinamarca é misto, sendo em geral classificado como um doador médio em relação ao desempenho de outros doadores. É apenas no final do período de sua participação no ADO em que a Dinamarca é identificada como um dos principais doadores. Em 2005, a previsibilidade da Dinamarca foi particularmente baixa, devido à falta de acordo bilateral com o GdM desde a primavera de 2004 até dezembro de 2005".⁹⁶ Em 2014, o último ano do ADO, a Dinamarca desembolsou depois do mês e trimestre acordados. No entanto, o seu desempenho geral foi considerado muito bom em 2013 e 2014, uma vez que o desembolso global atingiu 93% dos fundos comprometidos, as informações para o banco de dados ODAMAZ foram fornecidas tempestivamente, o uso de sistemas nacionais foi próximo de 100% do financiamento fornecido.⁹⁷ A Dinamarca teve bons resultados em termos de previsibilidade e redução de custos de transação.⁹⁸ Essa melhoria não foi a tendência geral entre os PAPs. Apesar de ser um parceiro estratégico, a Dinamarca foi considerada um doador de médio porte, com um desembolso anual médio abaixo de US \$ 70

⁹¹ PARPA I 2001-2005, PARPA II 2006-2009, PARP 2010-2014, actualmente a referência é o program Quinquenal do Governo.

⁹² Vale ressaltar que as sanções eram mais desfavoráveis ao destinatário da ajuda do que aos doadores, uma vez que não há sanções para este último, como argumentaram alguns funcionários do governo.

⁹³ IADE, ITAD & COWI. Independent Evaluation of Budget Support to Mozambique, 2005-2012. East Sussex: ITAD. 2014.

⁹⁴ Idem.

⁹⁵ Ministério de Economia e Finanças, 2 Avaliação do Governo de Moçambique ao Desempenho dos Parceiros de Apoio Geral ao Orçamento em 2015: Revisão Anual 2016. Relatório Preliminar

⁹⁶ Ernst & Young, 2006, page 14. In the Country Assessment 2006, the ERD states that Denmark has a "more cautious approach to providing GBS as compared with some other donors", Assessment of Country Programme 2006, Period covered: October 2005 – October 2006.

⁹⁷ República de Moçambique, 2014; Ministério de Economia e Finanças, 2015, pages 41 and 42.

⁹⁸ Vide também o Anexo 1 para um resumo mais detalhado dos comentários sobre a performance anual da Dinamarca em relação aos diferentes indicadores e explica as diferenças entre diferentes anos

milhões e uma contribuição para a ajuda oficial para o desenvolvimento (AOD) de cerca de 3%.⁹⁹ Isso tem implicações sobre o impacto que pode ser esperado na redução da pobreza. A imagem positiva global da contribuição e do papel dos Dinamarqueses no G19 (e seus antecessores) pode ter mais a ver com a Dinamarca ser um pioneiro e forte defensor do ADO, e o tipo de diálogo que a Dinamarca teve com a GdM, e menos com o tamanho real dos fundos ou a classificação dos diferentes indicadores QAD ao longo dos anos.

A Dinamarca foi destacada como um forte promotor da GFP, tanto por conta própria como em colaboração com outros actores-chave, como, por exemplo, a estreita colaboração a longo prazo com o FMI na GFP. Embora fosse um doador de médio porte, a Dinamarca desempenhou um papel importante no processo de eficácia da ajuda, apoiando a GFP e como um mobilizador de outros doadores no uso dos sistemas governamentais, como CUT, aquisições e auditoria. De acordo com um entrevistado, a Dinamarca foi importante para transmitir a visão do GdM, o uso de sistemas nacionais e testá-los e torná-los mais eficientes. Isso apoia a hipótese de a Dinamarca ser um parceiro previsível para o GdM, algo que ficou evidente em 2015 e 2016, após a crise da dívida pública e a retirada da ADO, quando a Dinamarca continuou a desembolsar fundos para o PROSAÚDE e para a GFP, via CEDSIF, através da CUT.¹⁰⁰ A posição Dinamarquesa era que a confiança nos sistemas de gestão não fosse prejudicada. O argumento foi de que o problema da dívida não se deveu à fraqueza dos sistemas de gestão financeira, mas ao sistema político geral. O sistema de GFP que a Dinamarca ajudou a configurar é, segundo as principais partes interessadas consultadas, ainda confiável. A dívida contratada contornou, ilegalmente, o sistema.

As partes interessadas Dinamarquesas, assim como outros doadores, referiram-se ao diálogo cada vez mais difícil com o GdM nos últimos cinco anos do período avaliado e que, em algum momento, foi difícil conseguir uma posição coordenada entre o grupo de doadores. Neste contexto, os informantes Dinamarqueses levantaram a questão dos interesses comerciais interferindo em um diálogo franco e aberto, e de como as diferentes agendas dividiram o grupo. Os mesmos entrevistados afirmam que este não foi o caso da Dinamarca. Esta afirmação também foi confirmada pelos representantes consultados do GdM, que disseram que isso em geral era uma característica dos doadores Nórdicos. A Dinamarca, no seu diálogo com os seus parceiros, manteve o foco na construção de sistemas e instituições governamentais fortes.

4.14 Sociedade Civil

Apoio dado desde antes da independência. Foram disponibilizadas concessões às OSCs Dinamarquesas, dentro do acordo entre as organizações Dinamarquesas e o MNE gerido centralmente, às vezes com subsídios locais adicionais geridos pela ERD. Apoio através dos mecanismos existentes da sociedade civil em Moçambique, criados por outros doadores e multilaterais. Houve alguns apoios directos para as OSCs Moçambicanas. As componentes da sociedade civil foram incluídas no ASPS, PASA I e II e várias fases do programa de Saúde.

Principais resultados

- A Dinamarca apoiou o envolvimento da sociedade civil ao longo de quatro décadas, principalmente financiando projectos e programas implementados pela OSC para reconstruir o país em diferentes sectores e para fornecer serviços sociais a nível local. Algumas das OSCs Dinamarquesas eram activas mesmo antes da independência. Antigos profissionais de desenvolvimento, como por exemplo, das organizações dinamarquesas Ibis e Mellemfolkeligt Samvirke, desempenharam um papel crucial como assessores na cooperação bilateral no início do período avaliado. As ligações entre as OSCs Dinamarquesas, a ERD e o MNE permaneceram ao

⁹⁹ Ministério de Economia e Finanças, 2015.

¹⁰⁰ Ministério das Finanças, 2009, page 13; Ministério da Economia e Finanças, 2016b, page 18, República de Moçambique, 2017.

longo dos anos, através da base de recursos humanos, onde as mesmas pessoas ocuparam funções diferentes nessas instituições. Para a parte principal do período avaliado, o apoio tem sido fundamental para enfrentar a falta de serviços e de capacidades técnicas a nível local, o que tornou justificável a presença a longo prazo de assessores e trabalhadores de desenvolvimento para o preenchimento de lacunas. A ausência de uma sociedade civil local e/ou nacional organizada e forte, dificultou o estabelecimento de parcerias entre as OSCs dinamarquesas e suas contrapartes moçambicanas, o que fez com que grande parte do apoio Dinamarquês à sociedade civil fosse implementado principalmente pelas OSCs Dinamarquesas. No entanto, a ajuda Dinamarquesa, principalmente o mecanismo de apoio através das OSCs Dinamarquesas e outros mecanismos dos doadores de apoio da sociedade civil, contribuiu para a mobilização dos titulares de direitos e a transformação das organizações locais e nacionais em actores mais fortes e mais vocais no final do período avaliado.

Mais-valia do Apoio Dinamarquês

O apoio Dinamarquês às OSCs faz parte do portfólio desde o início da cooperação com Moçambique e tem abrangido muitos sectores diferentes. Na década de 1990, o apoio Dinamarquês à sociedade civil foi canalizado através de intermediários e, além de poucas excepções, não era parte do programa do país. O apoio ao sector da Justiça, como apoio às organizações de HIV/SIDA nos programas do sector da saúde, foram alguns dos primeiros exemplos mudança na abordagem no início dos anos 2000, quando a ERD canalizou o apoio directamente à sociedade civil.¹⁰¹

Dado o desenvolvimento de uma sociedade civil Moçambicana melhor organizada, no final do período avaliado, através o quadro dinamarquês de apoio às OSCs, dos mecanismos da sociedade civil ou através de parcerias directas com as OSCs nacionais, o apoio dinamarquês mudou para uma perspectiva da sociedade civil como importante actor de desenvolvimento, tanto na prestação de serviços, mas, mais importante, como dando voz e expressando as demandas dos titulares de direitos e assim como responsabilizando os titulares de deveres. Isso implicou uma ênfase na construção de uma sociedade civil nacional e local forte que represente o interesse de seus membros e constituências. Isso também está alinhado com uma abordagem baseada nos direitos humanos (ABDH), onde a sociedade civil desempenha um papel crucial, ao motivar o governo para honrar seus compromissos em direitos humanos.

É justo dizer que muitas das contribuições recentes e em curso da OSC, directas ou indirectas, estão em sinergia com o programa de apoio sectorial, no sentido de que incluem advocacia de direitos específicos e monitoria pelos titulares de direitos da implementação da política e desempenho dos portadores de deveres. Isto está em conformidade com a Política de Parceria 2012-2015 e com a política "Direito a uma vida melhor" (2014), a estratégia de cooperação para o desenvolvimento da Dinamarca até 2017, que descreve a necessidade de apoio tanto aos titulares de direitos como aos titulares de deveres.

A mudança no foco do papel da sociedade civil foi paralela às demandas dos grupos sociais de transparência na gestão dos recursos de petróleo e gás, relacionadas ao processo de aquisição, tributação e gestão das receitas do sector mineiro e extrativo no geral. A ERD optou, por exemplo, em apoiar as OSCs que trabalham na gestão das finanças públicas e na transparência no sector público, como no caso do trabalho de advocacia do Centro de Integridade Pública, CIP, ou a pesquisa e publicações do Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE). A Dinamarca também assumiu a liderança, em coordenação com os doadores Nórdicos e OSCs chave, na organização da primeira

¹⁰¹ Nas avaliações do país 2005-2007, a ERD apenas menciona o apoio às OSC no sector da justiça. Foi apenas a partir de 2008 e em diante que o papel e o estatuto da sociedade civil moçambicana são mencionados nas avaliações do país.

conferência Nórdico-Moçambicana em 2012, denominada "Crescimento inclusivo: Oportunidades para Moçambique: partilhando as experiências nórdicas", onde as embaixadas nórdicas, junto com o GdM, hospedaram este fórum para o diálogo crítico multipartidário sobre o crescimento inclusivo.¹⁰² Além da presença da sociedade civil, participaram também o governo, sector privado e a academia. Em suma, a Dinamarca tornou-se um promotor visível e vocal de questões de prestação de contas e transparência, convidando a sociedade civil a participar activamente num diálogo crítico. As entrevistas com as OSCs confirmaram que isso significou uma grande diferença em relação à abordagem anterior e que a ERD tornou-se um parceiro mais interativo com as OSCs trabalhando em questões de prestação de contas.

Embora a sociedade civil Moçambicana ainda sofra de fragmentação, a coordenação entre as CSOs mais vocais melhorou e as campanhas nacionais de advocacia se tornaram melhor organizadas durante a última década do período avaliado. Havia um interesse crescente em apoiar o desenvolvimento da sociedade civil por doadores, como, por exemplo, Suécia, Irlanda e Reino Unido e, neste contexto, vários mecanismos de apoio civil foram estabelecidos. Isso foi coerente com as tendências de desenvolvimento internacional e uma resposta às reivindicações globais da sociedade civil, levantadas no âmbito da agenda de Eficácia da Ajuda. Ao mesmo tempo que a sociedade civil moçambicana precisava do apoio dos doadores para desenvolver seu papel de advocacia e monitoria, os titulares de deveres necessitavam de desenvolver a sua capacidade de se engajar em novas relações com a sociedade civil e de responder às demandas do diálogo sobre a prestação de contas. A mudança no programa do Dinamarquês para o país em relação aos papéis das OSCs foi uma resposta à essas necessidades.

Os principais informantes afirmaram, no entanto, que, apesar desta mudança durante a última década do período avaliado, a Dinamarca ainda não era suficientemente proactiva na promoção do trabalho da sociedade civil na área de prestação de contas, ou não analisou suficientemente a dinâmica dentro da sociedade civil Moçambicana, incluindo a análise do ambiente e a resposta dos titulares de deveres às reivindicações de prestação de contas pela sociedade civil. O apoio à sociedade civil foi mais articulado e já não se limitava a apoiar a prestação de serviços realizada pelas OSCs em programas de apoio sectorial. No entanto, a Dinamarca não assumiu o papel de condutora do processo, e optou por apoiar mecanismos iniciados por outros actores e, em certos casos, apenas algumas componentes e como um parceiro silencioso, como no caso do AGIR, por exemplo. O financiamento caracterizou-se por uma abordagem menos interventiva, mas com a prontidão para apoiar a gestão e o desenvolvimento de outras capacidades. O princípio tem sido apoiar planos ou estratégias completas e alinhá-las aos parceiros. Dito isto, deve notar-se que a Dinamarca foi descrita pelas OSCs Dinamarquesas e Moçambicanas como um importante parceiro de diálogo desde 2011 e em diante, e apoiou na criação de oportunidades e espaço para a sociedade civil se envolver com o GdM e outros actores. As OSCs Dinamarquesas e os seus parceiros enfatizaram cada vez mais o trabalho de prestação de contas, um desenvolvimento que foi apoiado pelos fundos do MNE através do quadro de acordos. Entrevistados da sociedade civil sublinharam, no entanto, que o forte alinhamento com a agenda da Eficácia da Ajuda e o apoio múltiplo às políticas do GdM em certa medida era difícil de combinar com um forte apoio às OSCs que reivindicavam responsabilidade e o direito de fazer parte da agenda de desenvolvimento. Essas declarações apoiam o argumento de outros entrevistados de que

¹⁰² Conferência Moçambicana / 2012, organizada pelas Embaixadas Nórdicas em Moçambique, março de 2013; Uma segunda conferência sobre Crescimento Inclusivo, também organizada pelos doadores nórdicos, foi realizada em outubro de 2015, com o objectivo de que a conferência tenha como objectivo discutir e partilhar experiências sobre uma variedade de questões-chave no contexto mais amplo do crescimento inclusivo, com uma visão para identificar quais políticas e medidas são necessárias para aumentar as chances de um processo de desenvolvimento sustentável para Moçambique a longo prazo e de forma inclusiva, desde o progresso de Moçambique no desenvolvimento do sector de petróleo e gás.

a Dinamarca não analisou suficientemente o desenvolvimento do ambiente favorável e a redução do espaço para o trabalho de responsabilização social.

5. Resultados

Este capítulo resume as conclusões sobre a resposta da Dinamarca às mudanças das necessidades de Moçambique, a contribuição para os resultados do desenvolvimento e o processo-chave de mudança, e as escolhas estratégicas feitas pela Dinamarca ao longo do período avaliado. Os pressupostos sobre previsibilidade, persistência, flexibilidade e foco na construção do estado (*state-building*) são testados e discutidos em relação ao valor contribuído pela Dinamarca como parceiro. Finalmente, o capítulo discute brevemente a relação entre o mandato descentralizado da ERD em Maputo e as orientações políticas do MNE em Copenhaga, bem como o processo de saída em curso.

5.1 Transição da fragilidade e reposta às necessidades em mudança

O apoio dos doadores à construção do estado nos primeiros anos do período avaliado foi dominado por um apoio baseado em necessidades, com foco na construção de instituições, reforma de uma sociedade atingida pelo conflito e criação da estabilidade. O processo de transição, a relativa estabilidade e o desenvolvimento contínuo basearam-se num sistema político que favorece o controle de um partido sobre o estado e a economia. O princípio do alinhamento da Agenda de Eficácia da Ajuda implica que os doadores apoiem as políticas e instituições governadas pelos governos e a maioria no parlamento nos países beneficiários. Este princípio baseia-se no pressuposto de que as estratégias de redução da pobreza e desenvolvimento são desenvolvidas de forma inclusiva e participativa, permitindo a voz e a influência de diferentes segmentos da população e sectores da sociedade. As estratégias de pobreza foram desenvolvidas em consultas bastante extensas com cidadãos de Moçambique, mas o PARPA 2001-2005 teve participação limitada da sociedade civil, actores do sector privado e não envolveu o parlamento ou os partidos políticos no processo.¹⁰³ A participação desses actores foi mais forte nos processos subsequentes de desenvolvimento de estratégias da pobreza. No entanto, no caso de Moçambique, como em muitos outros países em desenvolvimento onde o alinhamento dos doadores foi praticado e onde o mesmo partido detém o poder depois de eleições consecutivas, o alinhamento com as estratégias e prioridades governamentais, contribuiu para fortalecer o domínio do partido no poder.

Apesar do forte enfoque do GdM sobre a redução da pobreza e políticas pró-pobre, houve uma discrepância entre o crescimento económico rápido e a estagnação do progresso do aumento dos rendimentos nas famílias pobres de 2003 até 2014.¹⁰⁴ Em vez de superar a lacuna, o crescimento económico constante registado no país e o *recente boom* dos recursos naturais, aumentaram as desigualdades entre a população que vive em extrema pobreza e a elite económica no país. A pesquisa do orçamento familiar de 2014 mostrou discrepâncias geográficas e regionais no bem-estar,¹⁰⁵ com as áreas rurais em melhor situação do que as urbanas e as regiões do centro e do norte com menores níveis de bem-estar e às vezes até diminuindo em relação aos anos anteriores

¹⁰³ PRSP Institutionalisation Study: Final Report, Chapter 7: The Poverty Reduction Strategy Process in Mozambique, An independent study commissioned by Norad and Sida as part of the study of PRSP processes in eight African countries, prepared for the Strategic Partnership with Africa, Hans Falck, Lund University, Kåre Landfald M4 Network Oslo, Norway with the assistance of Pamela Rebelo, Maputo, August 2001

¹⁰⁴ www.dst.dk. MZ-2014-09-IOF-module-of-INCAF-Analysis-(P6)-Lars-Lundgren.pdf.

¹⁰⁵ Ibid.

Os resultados da avaliação confirmam que a Dinamarca como doador respondeu às necessidades e às prioridades mais prementes do país durante as diferentes fases do período avaliado. A redução da pobreza continuou a ser o ponto de partida para as escolhas que a Dinamarca fez no diálogo com o GdM. O foco na pobreza tem sido central na parceria, conforme formulado nas estratégias de redução da pobreza durante o período avaliado. O apoio, por exemplo, à agricultura, agronegócios, estradas rurais, saúde, incluindo HIV/SIDA, educação, justiça e reforma legal, municípios na parte central e norte do país, e a iniciativa sobre Nutrição, bem como o apoio às OSCs Dinamarquesas que trabalham a nível local em áreas insuficientemente servidas, são evidências da preocupação e compromisso da Dinamarca com a redução da pobreza, bem como a escolha estratégica para enfrentar problemas de governação e enfrentar desequilíbrios regionais e geográficos. O foco na agricultura e nos pequenos agricultores e sua vinculação com as estradas rurais, seja na perspectiva de melhorar a segurança alimentar ou no desenvolvimento de agronegócios, foi explicitamente escolhido por se considerar a centralidade dessa actividade económica na criação de emprego e seu potencial para desenvolvimento de negócios com uma oportunidade realista de sucesso. Também houve um esforço bem-sucedido para estabelecer sinergias entre os programas sectoriais, por exemplo, os vínculos entre a agricultura e as estradas rurais para impulsionar a comercialização agrícola e entre o apoio ao desenvolvimento do SISTAFE e a promoção do uso do e-SISTAFE e a melhoria da gestão financeira em níveis locais em sectores apoiados pela Dinamarca, entre eles, meio ambiente e saúde a nível provincial.

Dito isto, os avaliadores não têm provas de que os diferentes apoios tenham impactado substancialmente o nível de pobreza multidimensional dos segmentos mais marginalizados e discriminados da população. Para poder avaliar o impacto do apoio Dinamarquês, a EA precisaria ter acesso a estudos de impacto sobre o apoio do programa da Dinamarca aos níveis de pobreza. Nenhuma avaliação desse tipo esteve disponível.

A avaliação também conclui que a eliminação gradual dos programas de apoio sectorial, como a agricultura, foi impulsionada pelas políticas Dinamarquesas de cooperação para o desenvolvimento e não pelas estratégias e prioridades de redução da pobreza do GdM. A ERD conseguiu equilibrar bastante bem este dilema, mantendo o foco no desenvolvimento rural no programa do sector privado, por exemplo, continuando a apoiar o sector de energia através de empréstimos em condições favoráveis e mantendo um diálogo próximo com o GdM sobre como estabelecer as prioridades necessárias. No entanto, não foi possível integrar em novos programas algumas das lições aprendidas com as contribuições anteriores, devido aos curtos períodos de encerramento de alguns programas sectoriais. Por exemplo, as lições do PASAgr mostraram que era necessária uma abordagem mais holística da cadeia de valor do sector agropecuário para assegurar que todos os processos-chave, incluindo a produção dos pequenos produtores, fossem financiados pela Dinamarca ou por outros doadores. O encerramento não permitiu garantir essa abordagem. Em outros casos, as ideias sobre como tirar proveito de bons resultados nas novas fases do programa tiveram que ser descartadas devido à decisão do governo Dinamarquês de encerrar rapidamente o programa do país.

Perspectivas do género e HIV/SIDA

Em relação à pobreza multidimensional, a promoção e implementação do HIV/SIDA e a perspectiva de género são particularmente importantes em Moçambique, dada a profundidade da desigualdade de género e a relativamente alta prevalência de HIV. Moçambique comprometeu-se formalmente com os instrumentos de direitos humanos que protegem os direitos das mulheres e das raparigas e o país possui uma legislação progressiva, mas um dos principais desafios que o recente Estudo sobre o Perfil do Género ¹⁰⁶ levantou é a falta de implementação dessas estruturas e leis. A compreensão e a capacidade entre os líderes sobre a forma de colocar as políticas do género em prática é baixa,

¹⁰⁶ Perfil de Género de Moçambique, Ministério do Género, Criança e Acção Social, 2016.

resultando numa contínua discriminação e falta de acções que resolvam os problemas das mulheres e meninas e pessoas que vivem na pobreza.

A avaliação conclui que o apoio Dinamarquês contribuiu para o desenvolvimento de estratégias de HIV/SIDA e igualdade do género em muitos sectores, incluindo o apoio ao GdM no estabelecimento de Pontos Focais do Género e Unidades do Género em vários ministérios, bem como apoio institucional para o Ministério da Mulher e dos Assuntos Sociais e a maioria dos programas de apoio ao sector incluíram componentes para melhorar as condições de vida das mulheres. Isso tem sido estratégico e alinhado com as políticas Dinamarquesas e as necessidades do país. A Dinamarca tem sido forte em apoiar a formulação de políticas e estratégias. No entanto, a monitoria da implementação das políticas e estratégias tem sido fraca.¹⁰⁷ Conforme as avaliações do sector e os relatórios de conclusão mostram, as instituições governamentais parceiras foram extremamente lentas ao colocar as estratégias em prática e as revisões documental e as consultas, no âmbito desta avaliação, mostram poucas evidências de que a Dinamarca preste especial atenção a esse problema.¹⁰⁸ O único sector que demonstrou evidências de um trabalho mais abrangente do género e HIV/SIDA foi o sector da saúde, particularmente as duas últimas fases, com seu forte foco em DSSR. Mesmo que o programa do sector de saúde seja identificado em suas perspectivas de género e HIV/SIDA, a avaliação de meio-termo de 2015 enfatizou que: "Ainda há uma necessidade de entender como passar dos elementos do plano estratégico da DSSR para a operacionalização. Evidências sistemáticas sobre abordagens inovadoras de implementação são escassas; muito pouco é sabido sobre o que fazer, e muito menos sobre como fazê-lo de forma eficiente."¹⁰⁹ O mesmo relatório também concluiu que: "Um principal défice quando se trata de implementar abordagens do género e direitos humanos é ligado à falta ou indisponibilidade de ferramentas, análise contextual limitada e falta de indicadores ou resultados qualitativos ou quantitativos bem definidos. Como parte do quadro conceitual para abordar questões do género e direitos específicos, ferramentas e metodologias específicas podem ser definidas e reportadas pelos implementadores. Neste contexto, a experiência de usar os Cartões de Pontuação Comunitária e os Cartões de Reporte Comunitário para o envolvimento dos cidadãos pode ser usada para destacar pontos de entrada concretos para abordar e monitorar o género e problemas baseados em direitos e alocação orçamental."¹¹⁰ O desafio para o pessoal-chave para colocar estratégias em prática também foi confirmado pelas partes interessadas consultadas no sector da saúde.

A análise do portfólio mostra poucos apoios estratégicos para organizações ou movimentos de direitos das mulheres. As iniciativas especiais para promover o empoderamento das mulheres, embora estratégicas para as mulheres participantes, na maioria dos casos foram baseadas localmente, atingindo um número limitado de mulheres.¹¹¹ A Promoção de Cuidados Primários de Saúde e os serviços

¹⁰⁷ A Dinamarca foi, no entanto, um dos doadores que pressionou pela inclusão de indicadores desagregados por sexo nas revisões PAF anuais.

¹⁰⁸ O PCR e a RAM para diferentes SPS não mencionam como enfrentar este desafio e as avaliações do país da ERD 2006-2014 mencionam apenas um exercício de mapeamento de todas as iniciativas de género (2007); os planos nacionais de género e os compromissos políticos, mas não o impacto possível sobre esse compromisso de igualdade de género sobre a vida e as condições de vida das mulheres (2008) e, em 2009, lista o orçamento alocado para igualdade de género (20 milhões de DKK) e projectos planeados, um sobre o empoderamento económico das mulheres na Ilha de Moçambique, um envolvimento de motoristas femininas na recolha de resíduos sólidos (Tete) e um sobre o apoio à empresa Pública de Machibombos de Maputo no recrutamento de motoristas femininas. As avaliações dos países não discutem a falta de progresso na implementação de políticas e estratégias de género.

¹⁰⁹ MTR 2015; page 4.

¹¹⁰ Idem, page 16.

¹¹¹ A ERD destaca, por exemplo, o projecto Fundo de Bolsas de Educação para Mulheres Jovens com o objetivo de promover o empoderamento económico das jovens por formação profissional ou academia que as capacita com habilidades empregáveis. Desde o seu lançamento em 2011, 9 meninas se formaram e no ano lectivo actual, 14 meninas estão matriculadas na licenciatura e 4 em Mestrados; O Projecto ACUMIM na Ilha de Moçambique usou os grupos de canto e dança femininos existentes para capacitar os membros da ACUMIM (através do treinamento de alfabetização de membros, bolsas de estudo para membros e suas filhas, actividades de geração de renda, treinamento de coreografia de danças e capacitação de ACUMIM). E assim, aumentar a sua capacidade de participar do desenvolvimento da Ilha de Moçambique; A empresa pública Transportes Públicos de Maputo, TPM solicitou um projecto de acção

integrados de apoio às vítimas de Violência Baseada no Género (VBG), desenvolvidas na Beira com fundos Dinamarqueses, tiveram um efeito mais amplo e é o exemplo que se destaca por ser de carácter mais estratégico. O projecto teve como objectivo contribuir para a prevenção e mitigação da violência contra mulheres e crianças na Beira, providenciando atendimento médico de emergência e aconselhamento às vítimas num único local, fornecendo vários serviços de apoio: denúncia de crime à polícia, promover seu encaminhamento para o tribunal e prevenir a incidência de nova violência. Este tipo de centro de saúde primário foi o primeiro centro do género em Moçambique e serviu de inspiração para o Mecanismo Multisectorial do Serviço Integrado para a VBG, que foi aprovado pelo GdM em 2012. Hoje, 7 Centros de Serviço Integrados para as vítimas de violência de género foram estabelecidos no país.¹¹²

A principal abordagem tem sido, portanto, promover a estratégia de integração, mas sem avaliar se a estratégia tem sido eficaz para enfrentar as desigualdades do género nos diferentes programas de apoio sectorial.

Direitos humanos

Em alguns casos, a falta de resultados mais amplos decorreu devido à complexidade dos problemas dos sectores ou áreas. Por exemplo, o apoio da Dinamarca ao sector da justiça e reforma legal contribuíram para melhorar a qualidade dos recursos humanos e o quadro jurídico do país, inclusive na organização do sistema judiciário e na promoção da ética do sector público. No entanto, esse apoio não foi suficiente para reverter problemas estruturais de governação, como a falta de independência do poder judicial e o controle do partido no poder sobre o estado. As possibilidades de isso ocorrer são, em vez disso, processos de longo prazo que incluem não só o fortalecimento do Estado, mas também o apoio à sociedade civil em seu papel de reivindicação prestação de contas pelos líderes e fazedores da lei. Do mesmo modo, é necessário conscientizar os cidadãos sobre os seus direitos e obrigações. Esperar que esta enorme missão seja realizada por um único doador seria irreal e injusto. O que se pode dizer sobre o apoio Dinamarquês é que uma melhor coordenação e/ou monitoria integrada do apoio fornecido nas diversas áreas teria potencialmente produzido resultados melhores ou mais visíveis. O apoio Dinamarquês permaneceu principalmente centrado no Estado durante as quatro décadas de apoio ao país, pelo que o seu impacto foi muito mais visível nas instituições do Estado e, conseqüentemente, dependente do nível de compromisso dos líderes para transformar as instituições. Na última década do período avaliado, o apoio à sociedade civil e ao sector privado aumentou, com um enfoque mais forte nos detentores de direitos e no papel de vigilante da sociedade civil, especialmente nos últimos cinco e seis anos, o que sinaliza uma mudança na abordagem mencionada acima, mas esta foi na fase final do apoio Dinamarquês, e o acompanhamento e os resultados desse apoio são incertos.

Perspectiva pós-conflito

Após o Acordo de Paz em 1992, a Dinamarca. teve como foco a reconstrução do país e responder às enormes necessidades dos serviços básicos e não às causas subjacentes ao conflito que levaram à guerra civil. A reconstrução foi, por razões óbvias, a prioridade. Os processos de reconciliação não estavam em foco logo após a paz, e muito poucos actores de desenvolvimento, incluindo organizações internacionais da sociedade civil, estavam interessadas em promover qualquer diálogo com a Renamo ou seus apoiantes, nem tratar os traumas da guerra civil. Os parceiros de desenvolvimento do GdM, portanto, não têm uma abordagem de necessidades explícita sensível ao conflito e as diferentes

afirmativa para empregar mais mulheres em seus funcionários dominados por homens. Como resultado desse projecto, foram recrutadas e treinadas 25 motoristas, elevando o número total de motoristas femininos para 26 e um aumento nos cobradores de transporte do sexo feminino.

¹¹² Informação providenciada pela ERD. Os avaliadores não tiveram acesso a relatórios sobre essa iniciativa.

intervenções de desenvolvimento durante o período de transição. No entanto, o foco Dinamarquês em contribuir para construir instituições sólidas capazes de prestar serviços aos cidadãos, isto é, reconstrução de instituições, ou, construção em alguns casos, foi um apoio importante para criar condições para um desenvolvimento pacífico. Isto foi particularmente verdadeiro para o apoio à província de Tete, onde o apoio inicial durante o período avaliado desempenhou um papel importante na diminuição da percepção negativa que os actores provinciais tinham do Estado central e do governo da Frelimo.¹¹³ O apoio aos municípios sob a governação da oposição também foi uma forma de apoiar diferentes lados, mas o primeiro programa visando estes municípios começou após o período de transição (em 2009) quando foi avaliado que seu tipo de apoio era viável.

O apoio que pode ser destacado em termos de reconciliação é a contribuição para o Sector de Justiça, que envolveu processos para fortalecer os mecanismos locais de resolução de conflito (sistema de justiça tradicional) e apoio aos mais pobres, através do Instituto Nacional de Assistência Jurídica IPAJ, que fornece assistência legal gratuita aos cidadãos.¹¹⁴ Essas instituições permitiram que as pessoas tivessem mais acesso aos mecanismos locais de resolução de conflito. No entanto, a avaliação não encontrou nenhuma evidência forte de que a Dinamarca apoiou processos ou instituições de forma que permitisse que as pessoas trouxessem suas queixas do conflito para o domínio público e assegurem um grau razoável de reparação.

A perspectiva de conflito não foi uma componente saliente das políticas de desenvolvimento em geral na década de 1990, mas ganhou cada vez mais atenção nos últimos 10-15 anos do período avaliado entre muitos doadores em geral, bem como em Moçambique. A integração de uma perspectiva de conflito nas intervenções de desenvolvimento foi em parte conduzida pela evidência de que um conflito de baixa intensidade continuou no país estimulado por divisões políticas e geográficas e que o estado continuou a favorecer as regiões onde a Frelimo tinha um forte apoio popular. A perspectiva de conflito foi integrada em alguns programas de apoio sectorial, mas não em outros do portfólio da Dinamarquês de apoio ao país.¹¹⁵

Embora seja justo dizer que o foco na descentralização e o apoio aos municípios desafiaram as relações de poder existentes, os riscos da crescente distância da elite governante das pessoas comuns, na opinião da equipe de avaliação, é algo que a comunidade doadora, incluindo a Dinamarca, poderiam ter prestado mais atenção. Outro aspecto que foi ignorado na análise do conflito foram os riscos relacionados com a redução do espaço da sociedade civil. Em resposta à mudança do papel decisivo da sociedade civil de prestar serviços para o de monitoria a responsabilidade dos líderes, as relações entre o GdM e as OSCs mais vocais tornaram-se mais tensas. O facto de grandes segmentos da população permanecerem na pobreza ou pobreza extrema, ao mesmo tempo que a elite governante aumenta seu poder, deveria ter exigido mais cautela e uma abordagem mais crítica na construção do Estado. Mais uma vez, a Dinamarca não foi diferente dos outros parceiros, ao não ter uma perspectiva de conflito mais crítica, sensível a uma análise de pobreza multidimensional sobre o desenvolvimento político do país.

¹¹³ Avaliação da Cooperação para o Desenvolvimento entre Moçambique e a Dinamarca, 1992-2006, 2008.

¹¹⁴ Os avaliadores não tiveram a oportunidade de acompanhar os efeitos deste apoio.

¹¹⁵ O Country Assessment 2007 da ERD afirmou que *"o programa do país em Moçambique pode ser considerado uma das contribuições mais importantes da Dinamarca para a resolução e prevenção de conflitos"*, mas não exemplifica o que isso significa. No que diz respeito à integração da *"prevenção de preocupações de conflitos violentos em programas apoiados pelo Dinamarquês"*, a Avaliação de País de 2009 informou: *"O objectivo do acesso efetivo à justiça, tem como objectivo reduzir os conflitos violentos, pelo menos aqueles relacionados à tortura, linchamentos e justiça popular. [...] O apoio da Danida à reforma legal e à assistência jurídica visa aumentar a confiança das pessoas em todos os sistemas de administração da justiça. Quando os tribunais decidem oportunamente sobre qualquer caso relacionado a pessoas comuns, os cidadãos também reduzem a justiça popular e os linchamentos"*. Nenhuma referência é feita a outros SPS.

5.2 Resultados do desenvolvimento 2006-2016 e principais processos de mudança

O período de avaliação abrange diferentes tendências de aumento, declínio, desintegração e reintegração da coordenação dos doadores.¹¹⁶ Assim, os resultados do apoio Dinamarquês devem ser quase sempre avaliados como uma combinação de esforços de diferentes doadores (contribuição e não atribuição). Isso também é aplicável mesmo após o desaparecimento do ADO e a provisão de um apoio mais fragmentado, porque a Dinamarca continuou coordenando seus esforços com outros parceiros.

Entre os principais resultados de desenvolvimento no período estão a redução da taxa de pobreza de 51,7% em 2009 para 46,1% em 2014, e a criação das condições para o estado de direito, através da reforma legal e apoio ao sector de justiça. A reforma legal contribuiu para a modernização da legislação chave, como o Código Comercial, o Código Penal e a criação da legislação de probidade pública. O apoio à formação de magistrados do Ministério Público e tribunais judiciais, no CFJJ, foi igualmente importante e uma escolha relevante e estratégica da Dinamarca que ainda precisa de mais tempo para mostrar seu impacto total. Através do apoio, juízes formados e outros juristas foram colocados em todas as províncias e a nível distrital em vários casos, o que foi combinado com o apoio às infraestruturas para o sector de justiça a nível provincial e distrital. Conforme mencionado acima, essas medidas não alteraram os aspectos estruturais da organização e das relações dos poderes estatais em Moçambique, que vão além do alcance de um único doador. No entanto, o apoio ao IPAJ e às OSCs que defendem direitos humanos contribuíram para aumentar o acesso à assistência jurídica gratuita aos cidadãos que anteriormente não tinham acesso ao sistema de justiça.

A Dinamarca é um dos poucos doadores que apoiou a reforma legal e o sector de justiça. Esta foi uma decisão deliberada de apoiar a melhoria da governação, promovendo a separação de poderes e o desenvolvimento do Estado de direito e o acesso à justiça pelos cidadãos. O apoio Dinamarquês incluiu a revisão da legislação, a construção de palácios da Justiça para reunir diferentes áreas do sector no mesmo local e a prestação de assistência jurídica aos mais desfavorecidos, através do IPAJ. Conforme explicado no capítulo anterior, o apoio ao CFJJ foi uma das iniciativas mais influentes na mudança qualitativa e quantitativa de recursos humanos no sistema de justiça, ao qual se deve a alocação de procuradores e juízes formados em todos os distritos do país.¹¹⁷ É possível atribuir uma parte importante da expansão dos serviços jurídicos e da profissionalização do sector jurídico ao apoio Dinamarquês, devido ao seu tamanho e abordagem holística e de longo prazo dos centros de formação profissional e de serviços de justiça.

A integração do meio ambiente e das mudanças climáticas como questões transversais no planeamento em todos os níveis, durante a última década, estabeleceu as bases para um foco sistemático no desenvolvimento sustentável nos processos governamentais, levando a uma maior conscientização sobre a necessidade de políticas ambientais mais fortes e uma maior conscientização entre actores governamentais e outros, incluindo a sociedade civil.

O apoio à província de Tete, em particular o sector de educação e saúde, contribuiu para melhorar os indicadores provinciais nessas áreas. No sector de saúde desta província, a Dinamarca apoiou a criação de capacidade de planificação e monitoria baseada em produtos, o que contribuiu para a adopção da gestão baseada em resultados no sector. Verificou-se que a qualidade da prestação de serviços melhorou a nível do distrito como resultado de melhores capacidades de planeamento e implementação, mas também como resultado da capacidade da equipa de saúde e um foco mais forte

¹¹⁶ Como definido por Richter, 2017.

¹¹⁷ As partes interessadas salientaram a importância do CFJJ na melhoria das competências dos principais do sector e que o contributo da Dinamarca foi crucial neste processo.

no empoderamento do pessoal de saúde em seus papéis clínicos.¹¹⁸ Apesar de ainda incipiente, o apoio ao foco estratégico na Desnutrição Crónica e na Insegurança Alimentar, contribuiu para chamar a maior atenção para este grave obstáculo ao desenvolvimento e à privação dos direitos fundamentais à saúde de muitas crianças Moçambicanas. O progresso até agora é promissor, e desde que o PARMCD continue a receber apoio para a implementação aos níveis distritais, o GdM pode ter uma boa mudança para reduzir o baixo crescimento.

A Dinamarca foi um dos doadores que escolheu concentrar seu apoio numa província particular. Embora o programa do país incluísse apoio à outras províncias, por exemplo, Zambézia e Cabo Delgado, o apoio à província de Tete foi o mais abrangente. O apoio a longo prazo e multisectorial às instituições governamentais em Tete, primeiro a nível provincial, e mais tarde a nível distrital, beneficiou de um financiamento previsível e de assistência técnica. O apoio Dinamarquês contribuiu para criar condições básicas para a administração e gestão da prestação de serviços à população, através de grandes contribuições para iniciativas de infraestruturas (por exemplo, edifícios, colégios, salas de tribunal, residências para estudantes e funcionários do distrito, represas e estradas rurais), e um foco persistente no desenvolvimento de capacidades. O apoio à assessoria estratégica facilitou o desenvolvimento de planos provinciais e distritais nos sectores de saúde e meio ambiente, na luta contra a desnutrição e no desenvolvimento do sector privado. Todas as partes interessadas em Tete sublinharam a importância da presença a longo prazo da Danida, tanto através dos fundos para programas sectoriais, como do apoio dos consultores técnicos. O foco provincial também criou espaço para testar novas ideias decorrentes de especialistas na ERD, que mais tarde evoluíram em iniciativas e programas sectoriais.

A avaliação também conclui que, embora a abordagem global centrada no Estado tenha prevalecido ao longo do período avaliado, a Dinamarca também contribuiu para a criação e/ou consolidação de um pensamento crítico e produção de conhecimento sobre pobreza, desenvolvimento, indústrias extrativas e governação, com seu apoio para a criação de capacidade de análise da pobreza no Ministério do Planeamento e Desenvolvimento, posteriormente transformado em Ministério de Economia e Finanças, apoio ao Instituto de Estudos Económicos e Sociais, ao Centro de Integridade Pública, à “We Effect” e Oxfam-IBIS, no âmbito do programa AGIR. AGIR combinou pesquisa académica e activismo da sociedade civil sobre governação (responsabilidade e transparência) e questões de desenvolvimento e contribuíram para o debate público e influenciaram políticas e decisões governamentais nessas áreas.

5.2.1 Principais processos de mudança

Os processos de mudança apoiados pela Dinamarca variam desde a criação de capacidades de instituições-chave da reforma do Estado e do sector público, através da criação de sistemas governamentais, desenvolvimento de capacidade do sector, revisão da estrutura legal e desenvolvimento de estratégias e políticas. Igualmente importante foi o apoio a iniciativas com o potencial de distribuir o poder entre instituições e diferentes níveis de tomada de decisão, bem como o foco recente na responsabilidade social.

Contribuição para a construção e descentralização do Estado

As reformas da GFP, em particular o SISTAFE, tiveram um impacto considerável na transformação das instituições de Estado e suas relações com outros actores. Neste contexto, o SISTAFE contribuiu para aumentar a transparência e apoiar o processo de implantação da GFP aos níveis institucionais onde a implementação das intervenções financiadas deveria ocorrer. Isso mudou as relações entre os

¹¹⁸ Funcionários de Gestão de Saúde distrital e provincial consultados. Relatório de Prestação de Contas, I semestre, 2016 Direcção Provincial de Tete. Governo da Província de Tete, julho 2016

doadores e o governo, melhorando a responsabilização horizontal entre as instituições do Estado e reduzindo os riscos e contribuindo para a descentralização da tomada de decisão orçamental sobre a prestação de serviços aos cidadãos. Em suma, o ADO e o aumento do alinhamento dos doadores e da responsabilidade mútua beneficiaram de um sistema de GFP mais transparente. A descentralização do poder de decisão orçamental para os níveis locais, como o caso do sector ambiental, foi possível por causa da redução dos riscos do e-SISTAFE. O sistema acelerou a produção de relatórios financeiros, como relatórios de execução orçamental e o CUT, a serem submetidos ao parlamento para aprovação, de modo a melhorar a prestação de contas horizontal. As possibilidades de detecção de fraude financeira e outros tipos de irregularidades contribuíram para a luta contra a corrupção. Embora fraquezas no sector da justiça tenham levado à impunidade para muitas pessoas envolvidas na corrupção.

O SISTAFE é um exemplo de apoio Dinamarquês à uma área estratégica que, por sua natureza sistêmica, permitiu mudanças em outros sectores, possibilitando a criação de capacidades estatais em muitas áreas e níveis, além de melhorar a governação. A este respeito, o apoio Dinamarquês à GFP teve um efeito transformacional muito alto no Estado e suas relações com outros actores, doadores e cidadãos, contribuindo assim para melhorar a governação. Faz sentido atribuir parte dessas mudanças positivas à cooperação Dinamarquesa, por meio do seu apoio consistente e vocal ao desenvolvimento e implantação do sistema. Por ter estado envolvida desde a fase inicial do desenvolvimento do sistema, fornecendo apoio financeiro e técnico de longo prazo, a Dinamarca era reconhecida entre outros doadores por ter uma visão profunda do sistema e, portanto, como um defensor confiável do sistema.

Como mencionado, o e-SISTAFE foi importante para promover a desconcentração, permitindo que o nível distrital gerenciasse directamente seus fundos alocados em diferentes programas de apoio sectorial, em vez de os fundos serem desembolsados por intermédio de ministérios a nível central ou direcções provinciais. O sistema também foi fundamental para poder disponibilizar financiamento directo à província de Tete. Havia, porém, limitações a essa influência, mais especificamente no que diz respeito à descentralização ou à desconcentração. Apesar de sua influência na GFP e seu apoio aos municípios, a Dinamarca não conseguiu criar sinergias entre essas áreas e convencer o Governo Central para aprovar o Sistema de Gestão Municipal (SGM) desenvolvido sob P13 e PDA. Uma explicação possível é que a GFP e, em particular, os sistemas de gestão, tendem a promover a centralização para evitar desequilíbrios fiscais. No caso de Moçambique, além desses tecnicismos, o carácter centralista do Estado provavelmente desempenhou seu papel.

Os municípios são campos de batalha de partilha de poder entre as elites do nível central e local do partido no poder, e são as arenas mais viáveis para a alternância do poder político entre os partidos políticos do país. Mesmo apesar dessas complexidades da política nacional, o apoio Dinamarquês à descentralização através da P13, PDA e PRODEM incluiu municípios controlados pela oposição. Assim, pode-se dizer que a Dinamarca, juntamente com os outros doadores que apoiam os municípios nesses programas ou outros municípios em iniciativas semelhantes de doadores,¹¹⁹ contribuiu para uma governação mais inclusiva ou partilha de poder no contexto das janelas de oportunidades bastante estreitas na política Moçambicana para actores não alinhados com o partido no poder.

O fortalecimento dos municípios na gestão financeira e territorial, a integração das mudanças climáticas e o desenvolvimento de planos de mitigação e o investimento em infraestruturas nos programas acima mencionados, contribuíram para mitigar as consequências da distribuição desigual

¹¹⁹ P13 foi um Programa Municipal Conjunto financiado pela Dinamarca, Cooperação Suíça e Cooperação Austríaca para o Desenvolvimento. O PRODEM é cofinanciado pela Dinamarca, Suécia, Suíça e Irlanda. Outros doadores que têm apoiado municípios são por exemplo USAID e DFID.

de recursos entre o nível central e local, bem como entre coalizões governamentais e não governamentais.

Finalmente, o apoio à sociedade civil – da ERD – foi feito através dos mecanismos existentes, principalmente estruturados por outros doadores, como AGIR, MASC e apoio direto às instituições de pesquisa como IESE, e ONGs envolvidas em responsabilidade social como a CIP. O efeito de transformação deste apoio é difícil de verificar, principalmente devido ao financiamento múltiplo que essas organizações possuem. No entanto, estas organizações desempenham um papel importante e visível no debate público sobre questões relacionadas às indústrias extrativas, responsabilidade financeira pública, recursos naturais e integridade pública e, como tal, a escolha de cofinanciar esses mecanismos e instituições era relevante e válida.

Portanto, apesar da existência de restrições estruturais para o fortalecimento efectivo do Estado, entre elas a forte centralização do poder, os programas de apoio Dinamarqueses podem ser creditados como tendo contribuído para mudanças substanciais nos principais processos de governação e desenvolvimento no país, alguns deles com alto potencial de sustentabilidade, mesmo após o fim da ajuda ao desenvolvimento deste país a Moçambique.

5.3 Modalidades de apoio

Ao longo do período, a Dinamarca usou múltiplas modalidades para fornecer apoio, entre elas o ADO, o apoio sectorial, o apoio a projectos e a assistência técnica. A avaliação que abrangeu o período de 1992-2006 destacou que a lógica da combinação de modalidades de ajuda em diferentes sectores nem sempre foi fácil de entender e o relatório também suscitou questões sobre o recurso excepcionalmente forte a consultores técnicos de longo prazo. O uso de uma combinação de modalidades continuou também durante a última década do período avaliado. Esta avaliação conclui que, na maioria dos casos, as mudanças em modalidades ou a combinação de diferentes modalidades em diferentes programas sectoriais são lógicas e bem fundamentadas.

Previsibilidade, alinhamento e coordenação do doador

A decisão estratégica de alinhar com as políticas e as prioridades do GdM permitiu à Dinamarca participar do diálogo político e dos processos estratégicos de tomada de decisão. Como um dos primeiros apoiantes do ADO, a Dinamarca foi um dos doadores considerados como mostrando o maior compromisso de alinhamento com os sistemas nacionais. Ironicamente, isso não se reflecte plenamente na avaliação inicial do desempenho dos PAPs, em que apenas em uma fase posterior do processo, a Dinamarca possui uma boa avaliação de seu desempenho. A Dinamarca teve um bom desempenho na criação e defesa do sistema, mas com uma avaliação mista do seu desempenho de acordo com os indicadores do QAD. O alinhamento com os sistemas e programas governamentais foi importante para fortalecer as instituições do Estado, mas também contribuiu, em certa medida, para consolidar a natureza centralista do partido-estado.¹²⁰ Assim, enquanto o compromisso com a

¹²⁰ A avaliação anual do país da ERD 2006-2014 reflecte o facto de que a administração está se tornando cada vez mais politizada e que a Frelimo usou recursos estatais para manobrar a oposição, mas o compromisso com GBS e alinhamento permaneceu. Antes das eleições de 2007, 2008 e 2009, a ERD afirmou na Avaliação de País 2006 que: "O contributo contínuo para o GBS permite que a Dinamarca participe do diálogo político sobre as reformas-chave que são mais susceptíveis de aumentar o rendimento e responsabilidade no sector público. No entanto, uma atenção especial deve ser prestada no próximo período para o desempenho do GdM em governação, para o tratamento das próximas eleições e para explorar as opções para responder em caso de deterioração do desempenho. A Embaixada envolveu um diálogo com um grupo de doadores sobre as possibilidades de estabelecer um mecanismo de resposta graduado no âmbito do GBS, o que permitiria que os doadores reagissem colectivamente de forma medida a um desempenho inferior em áreas-chave." As Avaliações de País 2011 e 2012 reivindicaram ainda que "em termos gerais, a falta de separação entre Estado e Partido continua a suscitar preocupação, já que a FRELIMO domina fortemente todas as esferas da administração. Também o ritmo lento da reforma legal e o desenvolvimento lento geral de um sistema judiciário forte e independente é uma questão. "(2011)" É também uma questão de preocupação que, como afirmado na Constituição, todas as nomeações são feitas pelo Presidente da República. Este facto suscita dúvidas quanto à extensão da independência desses órgãos em relação ao governo. Uma revisão da Constituição, proposta pelo partido no poder, está em andamento, mas nenhuma das questões mencionadas acima está

eficácia da ajuda era alto e, de acordo com os princípios da agenda de ajuda ao desenvolvimento, funcional para a construção do Estado, pelo menos em termos de aumento das capacidades governamentais, também teve efeitos colaterais para a governação democrática. Assim, o alinhamento, em certa medida, reduziu o espaço para o apoio de uma agenda de transformação mais ampla expressada por actores fora do Estado, entre eles a sociedade civil, o sector privado e os partidos de oposição. O foco no lado da oferta não é uma fraqueza particular da assistência Dinamarquesa ao desenvolvimento, mas sim pode ser visto como uma falha na agenda de ajuda ao desenvolvimento e como os parceiros de desenvolvimento do GdM que fornecem o ADO usaram sua potencial influência no diálogo político. Esta é uma questão que, no contexto da Parceria de Busan e dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável, está sendo abordada, com o acompanhamento da participação de actores não estatais. Vale ressaltar que, no contexto da deterioração do clima democrático em Moçambique nos últimos cinco anos e da perda do poder de influência dos doadores no diálogo político, a Dinamarca foi um dos poucos doadores que prestou "apoio moral" à sociedade civil, assumindo posições fortes sobre corrupção e exigência de prestação de contas sobre questões de governação (ou seja, sobre a dívida pública). Embora a política Dinamarquesa sobre a abordagem baseada em direitos humanos (ABDH) tenha sido introduzida naquele momento, com o foco mais forte no apoio aos titulares de direitos organizados, em suas reivindicações sobre o cumprimento dos princípios democráticos e de direitos humanos, essa posição da ERD também deve ser vista como proveniente duma posição pessoal da liderança da missão.¹²¹

Representantes da sociedade civil consultados pela avaliação observaram que a visão da sociedade civil como um dos principais actores de desenvolvimento, que não se limitava à prestação de serviços, mas também a reivindicar direitos e prestação de contas dos titulares de deveres, era algo que surgiu numa fase posterior do apoio prestado pelas OSCs Dinamarquesas e na abordagem ERD em relação à sociedade civil Moçambicana. Este grupo de entrevistados também viu o potencial conflito entre o alinhamento muito forte às políticas governamentais e o forte vínculo com o GdM e o apoio à sociedade civil como porta-voz que reivindica a prestação de contas. No entanto, a sociedade civil tem uma percepção positiva da Dinamarca como um promotor dos direitos humanos em geral, e representantes das OSCs Dinamarquesas e seus parceiros Moçambicanos sublinharam a importância do apoio prestado pela ERD desde 2011 em diante. No âmbito do programa do país, o apoio da Dinamarca ao lado da oferta também estava preocupado com o fortalecimento de pesos e contrapesos internos do Estado, bem como de instituições sociais, com seu financiamento para o sector de justiça e reforma legal, e o financiamento limitado, porém importante, das OSCs e o sector privado. A Dinamarca tem sido um forte defensor, mas também um parceiro crítico do GdM, sendo um dos mais vocais em questões de governação e integridade pública, particularmente desde 2011, por meio do seu maior engajamento na discussão sobre prestação de contas e transparência, como os respondentes do GdM, a comunidade de doadores e ERD/MNE declararam durante as consultas. O compromisso Dinamarquês com a agenda de alinhamento e sendo um parceiro que fornece o ADO criou um poder de influência na discussão com o GdM, possibilitando um diálogo mais aberto e crítico.

As decisões estratégicas sobre o uso de modalidades foram, portanto, um ponto crítico em termos da capacidade da Dinamarca para participar do diálogo político e na tomada de decisões. A Dinamarca decidiu parar o ADO em 2014, numa fase do declínio da coordenação dos doadores no ADO e crise na parceria do GdM e dos PAPs, com a divulgação do primeiro empréstimo ilegal (da empresa de pesca de atum EMATUM). Quando os doadores decidiram retomar o G19 como parte de sua

incluída na proposta. "" O processo eleitoral levou os doadores a suscitar preocupações sobre uma possível violação dos princípios que não servem de suporte ao orçamento.. Como resultado, o governo implementou várias ações. Essas ações se relacionam com reformas eleitorais e ações anticorrupção ". (2012).

¹²¹ Isto foi destacado por muitos dos actores e doadores da sociedade civil consultados.

estratégia para criar mais influência no diálogo com o governo,¹²² isso permitiu que a Dinamarca voltasse à mesa de diálogo com o GdM e influenciasse as decisões de coordenação dos doadores.

Prestação de Assistência Técnica

A Dinamarca forneceu assistência técnica importante em vários dos principais sectores que apoiou, dentre eles meio ambiente e GFP. Esta modalidade de assistência foi vista positivamente pelos actores do governo, pois considerou-se que era feita por pessoas com conhecimento técnico profundo da área do sector e do país. Mas a assistência técnica nem sempre foi eficaz no desenvolvimento de capacidade sustentável nos sectores e, muitas vezes, os conselheiros trabalhavam às vezes para preencherem lacunas e reduziam a apropriação dos processos pela equipe técnica. Conforme discutido anteriormente, os assessores técnicos eram instrumentais no desenvolvimento de estratégias e sistemas de planificação estratégica. No entanto, as instituições apoiadas continuaram a depender da assistência externa e alguns entrevistados questionaram a sustentabilidade da assistência. Isto foi particularmente verdadeiro para capacidades de natureza mais estratégica e analítica. Conforme alguns informantes mencionaram, a configuração da assistência técnica muitas vezes não era adaptável a uma abordagem de mais voltada à tutoria. Esta possuía abordagem de alcance a um número mais amplo, com o objectivo de criar capacidades de um grande número de unidades e respectivos membros nas instituições apoiadas, como uma resposta às necessidades de aumento do conhecimento em habilidades básicas de gestão, planificação e monitoria. Uma abordagem de tutoria é mais intensiva e requer mais assessores, ou um foco em alguns funcionários e funções-chave. Na verdade, os assessores confirmaram que muitas vezes desempenharam um papel muito incomum devido à falta de pessoal nacional ou à sobrecarga do trabalho na equipe nacional, mas também porque a administração nem sempre priorizava processos de aprendizagem e desenvolvimento de capacidades, mas sim usava os aqueles para apoiá-los a produzir, por exemplo, relatórios, análises e estratégias.

Os avaliadores também descobriram que as lições aprendidas com a assistência técnica permaneceram num nível individual e, na melhor das hipóteses, dentro da equipa onde o consultor estava a trabalhar, mas que o MNE não possuía uma abordagem de aprendizagem avaliativa da modalidade. Alguns dos conselheiros tiveram seus contratos prolongados mesmo além dos regulamentos do MNE, e não havia um sistema para a aprendizagem cruzada entre a assistência em diferentes sectores. O número de consultores técnicos diminuiu consideravelmente durante a última década (de cerca de 40 em 2005 para seis no final do período). O efeito do grande número de consultores no terreno não foi avaliado em nenhum momento na sua generalidade e nem as lições específicas dos sectores foram documentadas. No entanto, a avaliação constatou que os consultores recentes e restantes haviam desempenhado um papel fundamental nos seus sectores e que a escolha de provisão da assistência técnica interna a longo prazo era estratégica.

Em suma, embora muitos dos assessores tenham contribuído para avanços relevantes e interessantes, a avaliação conclui que a modalidade tem sido utilizada com pouca direcção estratégica do MNE ou da ERD. Esta modalidade tem sido dependente da planificação dos próprios assessores, e não ficou claro como e se os estes reportam os seus resultados. *Muitos stakeholders* enfatizaram a influência que a Dinamarca teve através da presença de "seus" assessores, dando a ERD informações valiosas sobre os processos e a funcionalidade real dos sistemas ao dialogar com o GdM. Os avaliadores acham provável que a ERD, como um doador informado, tenha feito uso do conhecimento e da informação que os assessores técnicos forneciam ao pessoal da embaixada. Esses fluxos de informação pareciam ter sido de carácter mais informal e não sistematizados. Deve-se notar que alguns dos assessores declararam que praticamente não tinham contacto com a ERD.

¹²² O MNE informou que a Dinamarca defendeu fortemente o abandono do G19 para uma plataforma mais limitada do GBS. A ERD produziu vários trabalhos para o diálogo tentando influenciar as decisões que foram amplamente debatidas.

A ERD, em alguns casos, optou por contratar empresas de consultoria como intermediários ou como implementadores de programas. Esta pode ser uma escolha importante em relação à eficiência de custos e para simplificar procedimentos que seriam mais complexos se a ERD ou um órgão governamental gerisse os fundos. No entanto, ao delegar a responsabilidade à empresas privadas, é importante colocar expectativas explícitas sobre a necessidade de coordenação e partilha de informações, quando os parceiros contratuais operam na mesma área ou sector apoiado por fundos Dinamarqueses e a avaliação conclui que isso, em alguns casos, não aconteceu.¹²³

5.4 Mais-valia da Dinamarca como parceiro

Com base em entrevistas e revisão de documentos de portfólio e fontes relacionadas, a equipa de avaliação analisou a mais valia do apoio dinamarquês, questionando os informantes em áreas pré-definidas nos TdR e pressupostos definidos na fase inicial – persistência, previsibilidade, flexibilidade e coordenação dos doadores – ou analisando documentos de projectos e programas em relação a outros doadores.

A Dinamarca como doador tem uma longa experiência de vários sectores, como agricultura, saúde, justiça e sector jurídico e governação. Isso está bem reflectido no portfólio do país em Moçambique. Por exemplo, no caso do sector de saúde, a Dinamarca passou por uma experiência estratégica e o financiamento apoiou cinco fases dos programas sectoriais e, no caso de Tete, contribuiu para um progresso considerável do sector provincial de saúde. O compromisso a longo prazo resultou em actores-chave bem capacitados no sector da saúde, no desenvolvimento institucional, na presença de infraestruturas importantes e na melhoria dos sistemas de distribuição e alocação de recursos a nível local. A Dinamarca foi um dos poucos doadores com uma abordagem abrangente e de longo prazo para as instituições da Justiça. O compromisso com a Justiça e a Reforma Legal, é outra ilustração da mais-valia do apoio Dinamarquês. A cooperação Dinamarquesa, através do seu apoio consistente aos processos de reforma da lei, instituições de justiça, formação de juizes e promotores, assistência jurídica gratuita e iniciativas de sensibilização dirigidas aos titulares de direitos, teve uma influência decisiva no desenvolvimento do sector e no Estado de direito.

Persistência e previsibilidade

A revisão documental e as entrevistas dão suporte ao pressuposto de que a Dinamarca como parceiro do GdM tem sido persistente e, na maioria dos programas de apoio sectorial e geralmente ao longo do tempo, foi um doador previsível e persistente. Houve casos em que a Dinamarca não cumpriu seu compromisso com o ADO¹²⁴ e, para alguns ministérios relacionados, foi difícil entender a decisão de eliminar programas de apoio sectorial específicos. No entanto, vários sectores, como Agricultura, Saúde e Justiça, mas também Meio Ambiente e Sector Privado, beneficiaram de uma cooperação Dinamarquesa contínua por longos períodos, com apoio financeiro e técnico. Em alguns casos, os componentes específicos dos programas em fase de encerramento continuaram sob novas iniciativas, como foi o caso do apoio ao sector agronegócio que abrangeu três programas nos sectores agrícola e privado. As estratégias da Dinamarca para o país de 2000 e 2012 também estavam bem alinhadas com as estratégias e prioridades de Moçambique. Estes exemplos ilustram como a mudança das prioridades globais das políticas de cooperação para o desenvolvimento do governo Dinamarquês foi adaptada pela ERD para criar estabilidade e continuidade na parceria com Moçambique.

¹²³ Apoio ao Programa do Sector Ambiental II 2011-2016 Lições Aprendidas, Relatório Final, 2017.

¹²⁴ Vide a secção sobre coordenação do doador abaixo.

A cooperação Dinamarquesa teve uma abordagem sistemática deliberadamente forte, particularmente durante a última década, com foco em processos de planeamento, desenvolvimento estratégico e gestão financeira. As consultas também mostram um foco cada vez mais técnico na monitoria e uma abordagem avaliativa do planeamento. Vale ressaltar que esta abordagem avaliativa tem sido principalmente praticada pelo ERD/MNE durante a implementação do programa e não como uma prática na avaliação dos efeitos e lições aprendidas com os apoios anteriores.¹²⁵ O foco no sistema e no desenvolvimento institucional foi uma escolha estratégica baseada na política da Dinamarca, de que contribuir para instituições fortes e sistemas funcionais é importante na construção de um estado efectivo e democrático. Os parceiros governamentais da Dinamarca podem, assim, contar com esse tipo de apoio, tanto através do financiamento da planificação estratégica quanto como o apoio técnico. A avaliação pode confirmar que os assessores técnicos específicos do sector financiados pelos consultores seniores do MNE e da ERD têm sido fundamentais no fortalecimento de sistemas e estratégias em pelo menos os seguintes sectores e iniciativas: agricultura, saúde, segurança alimentar e nutrição, ambiente e mudanças climáticas, a promoção, uso e desenvolvimento do SISTAFE e da CUT. O compromisso da Dinamarca com a agenda da Eficácia da Ajuda promoveu um foco no apoio a sistemas governamentais, instituições e funções do Estado. A avaliação de 1992-2006 também destacou o papel da Dinamarca no apoio inicial ao programa de reforma do sector público,¹²⁶ onde esta abordagem sistemática foi ilustrada no apoio à configuração inicial da Unidade Técnica para a Reforma do Setor Público (UTRESP) e suporte adicional para fases posteriores de suas actividades.

No entanto, um dos efeitos não intencionais do alinhamento, como mencionado no capítulo quatro, foi que o alinhamento aos planos do governo levou à dispersão de actividades em muitos sectores e áreas geográficas e colocou desafios para a coordenação e monitoria do MICOA/MITADER.¹²⁷ As entrevistas com assessores técnicos também mostraram que a ERD preferiu um enfoque geográfico mais forte para o apoio à implantação do SISTAFE (Programa de meio ambiente) e ao plano de nutrição, PARMDC, para os distritos de Tete, para fornecer um apoio mais abrangente e aprofundar seus efeitos e, em seguida, expandir com base nas lições aprendidas com experiências piloto. Os ministérios parceiros tinham uma visão diferente e a Dinamarca alinhou-se com a política das instituições governamentais de trabalho com um leque mais amplo de sectores.

A Dinamarca tem sido um doador previsível em sua preparação para apoiar grandes investimentos em infraestrutura (reabilitação e novas instalações) nos sectores de energia, educação, justiça, saúde e agricultura, e seu apoio a equipamentos e veículos ao mesmo tempo. A disposição para investir em infraestrutura foi destacada por muitos dos entrevistados governamentais como particularmente importante, uma vez que este apoio criou condições básicas para o trabalho nos sectores. Em suma, o homólogo Moçambicano poderia contar com a Dinamarca para apoiar as prioridades do GdM. Ao permitir que as instituições governamentais desempenhem suas funções-chave, também criou as bases para o apoio sectorial e de projecto por parte de outros doadores.

Além disso, o apoio Dinamarquês caracterizou-se por um forte engajamento e compromisso a nível individual entre assessores, técnicos e diplomatas. Há muitos exemplos de pessoas que voltaram a Moçambique em várias ocasiões em novas funções. O MNE proporcionou oportunidades para que esses actores, predominantemente Dinamarqueses, se envolvessem por longos períodos e usassem experiências anteriores em novos cargos dentro dos diferentes programas. Isso criou uma massa crítica de funcionários e conselheiros da embaixada com profundo conhecimento do país e seus desafios, com habilidades especializadas e uma boa visão geral de diferentes sectores e processos de

¹²⁵ Isso será discutido mais adiante no capítulo das Conclusões.

¹²⁶ A Dinamarca foi o líder do PSR no G19 por vários anos durante a última década do período avaliado.

¹²⁷ Relatório de Lições Aprendidas do ESP II, 2017.

desenvolvimento. No entanto, como mencionado anteriormente, em alguns casos, a assistência técnica de residentes de longo prazo dificultou a apropriação, funcionando como preenchimento de lacunas nos sectores. A assistência técnica persistente nas mesmas áreas também levantou questões sobre sustentabilidade após o fim do apoio.

Além disso, a existência de consultores técnicos que trabalham diretamente com os sistemas governamentais, como o SISTAFE e o alto nível de envolvimento da equipe da ERD na promoção deste sistema, proporcionaram à Dinamarca o poder no diálogo político com o GdM e na coordenação com outros doadores. Os doadores consultados sublinharam que ficou claro que a Dinamarca tinha uma vantagem no seu profundo conhecimento do sistema e que também confirmaram a "advocacia" Dinamarquesa pelo uso do SISTAFE.

Os entrevistados, a maioria com experiência recente do apoio Dinamarquês, viram a Dinamarca como um parceiro disposto a tentar ideias inovadoras e a apoiar estratégias e planos institucionais através do apoio institucional. Existem exemplos de que a Dinamarca é um doador previsível e presta apoio à necessidades específicas, como apoio ao sector de saúde sob pressão orçamental, no qual concedeu fundos para a integração de novos enfermeiros na província de Tete e continuando a usar os sistemas governamentais para financiar o CEDSIF, mesmo depois de abandonar o ADO e a suspensão da ajuda, devido à crise da dívida. Por outro lado, a Dinamarca teve uma posição clara sobre as questões de transparência com exigências de foco no combate à corrupção e o cumprimento das prioridades acordadas na parceria.

Em consonância com a informação acima exposta, as partes interessadas que representam as instituições do Estado comentaram que a Dinamarca, assim como os outros parceiros de desenvolvimento Nórdicos, manteve um diálogo proactivo, directo e, em geral, construtivo com o GdM. Vale ressaltar que, quando questionados sobre a abordagem de parceria da Dinamarca, os entrevistados preferiram responder sobre as características dos doadores Nórdicos, enfatizando que esses parceiros de desenvolvimento foram destacados em conjunto por sua abordagem e era difícil ver muita diferença entre eles. A singularidade da Dinamarca, conforme estabelecido nos Termos de Referência (TdR) ¹²⁸ para esta avaliação, foi assim contestada.

A longa trajectória da Dinamarca no apoio sectorial e ao orçamento geral, o contributo para a fundação do ADO em Moçambique, a decisão de apoiar a GFP e o desbravamento de novos sectores, como o do ambiente, colocaram aquele país na posição de campeão da coordenação dos doadores, não só como coordenador como foi o caso no PRODEM e no sector ambiental, mas também como promotor do uso de mecanismos de coordenação. No entanto, existem exemplos em que a Dinamarca não priorizou a coordenação. Por exemplo, em 2005, a Dinamarca decidiu suspender unilateralmente o ADO, depois que surgiu um caso de corrupção na gestão de fundos na direcção provincial da Educação na Zambézia. Esta decisão unilateral foi considerada por outros doadores como inadequada e uma violação da parceria. O desempenho Dinamarquês em termos de alinhamento foi avaliado como médio em uma parte considerável no período em que a avaliação dos PAPs foi feita, de 2004 a 2010, e apenas nos últimos dois anos de sua participação no ADO, em 2013 e 2014, a Dinamarca tornou-se um doador de alto desempenho.

Apesar destes pequenos problemas, o papel da Dinamarca como um dos defensores da coordenação dos doadores é reconhecido pelo governo e doadores. No sector do ambiente, por exemplo, a Ajuda Irlandesa e a União Europeia decidiram canalizar seus financiamentos através da Dinamarca e

¹²⁸ Os TdR para a avaliação afirmam que *"a abordagem de parceria aplicada pela Dinamarca foi elogiada pelos parceiros de desenvolvimento no governo e na sociedade civil como únicos e úteis para obter resultados"*.

permanecer como doadores silenciosos, como reconhecimento de sua experiência no sector, bem como seu compromisso de coordenar seus esforços com outros parceiros.

Flexibilidade

A avaliação de 2008 concluiu que a Dinamarca tinha sido um doador flexível. Como um dos pressupostos desta avaliação, esta questão foi feita nas consultas com os *stakeholders* específicos do sector. Embora a avaliação do apoio aos diferentes sectores tenha mostrado a disponibilidade da Dinamarca para financiar novas áreas estratégicas e apoiar iniciativas-piloto, em combinação com uma abertura geral para incluir diferentes formas de modalidades nos programas sectoriais, os *stakeholders* consultados tiveram pontos de vista diferentes sobre o grau de flexibilidade da Dinamarca como doador. A avaliação conclui que isso se deve em parte à forma como a flexibilidade é percebida pelos sectores de parceria e no contexto em que o apoio foi dado. Algumas das partes interessadas consultadas consideraram que a Dinamarca era um parceiro rígido que enfatizava uma abordagem formal do acordo de parceria, enquanto outra parte considera a Dinamarca mais flexível, dentro de parâmetros razoáveis, e particularmente na sua vontade de tentar novas ideias e apoiar estratégias e planos institucionais através de apoio institucional.

A questão da flexibilidade também foi mencionada pelos *stakeholders* do GdM em relação ao momento em que os diferentes programas sectoriais foram encerrados progressivamente e novas áreas prioritárias foram introduzidas por iniciativa do MNE. Embora essas partes interessadas reconhecessem que a ERD tinha iniciado um diálogo próximo com o GdM sobre como proceder com essas instruções de Copenhaga, as decisões para limitar o número de sectores, ou para introduzir novas áreas políticas, não foram discutidas. Reflexões semelhantes foram compartilhadas pelas mesmas partes interessadas sobre a decisão de eliminar os seus respectivos programas de apoio. Nesse sentido, a flexibilidade se manifestou em como as consequências das decisões do MNE foram geridas pela ERD no seu diálogo com os parceiros.

5.5 Mandato descentralizado

Durante os primeiros 11 anos do período avaliado, a composição do portfólio do país foi formalmente dirigida pelo MNE em Copenhaga. Em 2003, a gestão e a tomada de decisões foram descentralizadas para as embaixadas Dinamarquesas e a ERD em Moçambique tornou-se a entidade que decidiu a direcção do programa do país. Conforme observado no capítulo 3, apenas uma estratégia de país foi desenvolvida após a decisão de descentralizar o mandato, nomeadamente, a Política de Parceria 2012-2015. Esta política foi desenvolvida em diálogo próximo com o GdM, com um forte alinhamento às prioridades deste. A avaliação também descobriu que o desenvolvimento de novas fases dos programas sectoriais durante a última década foi decidido pela ERD e os actuais consultores, incluindo o planeamento das fases, que não se materializarão, devido à decisão de encerrar o apoio ao país, como no caso da planeada proximidade entre o sector privado e os programas de meio ambiente. Muitas das decisões sobre a direcção a tomar também foram claramente iniciadas em Maputo, como o congelamento de fundos do programa do sector de educação, o apoio ao UTRAFE e o CEDSIF e, consequentemente, o apoio a longo prazo ao SISTAFE, o foco na área de HIV/SIDA, e a inclusão de nutrição e o apoio ao SETSAN no portfólio, só para mencionar alguns exemplos. No entanto, várias das principais decisões gerais foram conduzidas pelo MNE em Copenhaga e não pela ERD. A decisão de trabalhar com menos sectores foi decidida centralmente como uma orientação geral para todos os programas nacionais, como parte de um processo mais enxuto, e a ERD teve que fazer a escolha entre saúde e educação. Na verdade, a ERD pediu ao GdM para tomar essa decisão, ou seja, escolher a saúde ou a educação. O GdM deu prioridade ao sector de saúde onde a Dinamarca havia sido parceira por um período mais longo. O foco no meio ambiente e nas mudanças climáticas, como no caso do desenvolvimento do sector privado, também são orientações direccionadas pelo MNE e

foram introduzidas não por causa da pobreza do país e análise de contexto, mas como questões de alta prioridade da assistência ao desenvolvimento Dinamarquês em geral. Em coerência com a decisão de limitar o número de sectores no portfólio do país, o programa do sector agrícola foi encerrado para dar espaço ao Programa de Crescimento e Emprego. Isto implica que o escopo real do mandato descentralizado pode ser questionado, onde a ERD teve que equilibrar as demandas de Copenhaga com alinhamento com as prioridades do GdM. No geral, a ERD conseguiu manter-se firme com o compromisso de alinhar o apoio às estratégias GdM. No entanto, procedeu com a eliminação gradual do apoio aos sectores da energia, agricultura e educação, todos os sectores são priorizados pelo GdM. No caso do sector da educação, o GdM foi, no entanto, solicitado a escolher entre o apoio à educação ou à saúde, e a escolha era continuar a receber o apoio Dinamarquês ao sector da saúde. Do mesmo modo, o GdM tem-se empenhado nas prioridades necessárias para a actual estratégia de saída.

O mandato descentralizado, claro, não significa que as políticas centrais da cooperação Dinamarquesa para o desenvolvimento não sejam mais relevantes para os programas nacionais, pelo contrário, estas devem ser adaptadas e contextualizadas para os diferentes programas. A avaliação analisou a forma como as questões transversais importantes para a ajuda Dinamarquesa, como HIV / SIDA, igualdade do género, DSSR, meio ambiente e mudanças climáticas e direitos humanos (mais tarde ABDH), foram adaptadas e abordadas nos diferentes programas de apoios sectorial. Os avaliadores acham que eles foram principalmente abordados num nível formal, com foco em estratégias de integração e documentos e em processos de planificação e com menos foco no monitoramento dos resultados desse apoio para os sectores. Este é particularmente o caso do género, enquanto o HIV/SIDA inclui apoio direcionado e integrado a múltiplos sectores. O meio ambiente e as mudanças climáticas tem sido a questão transversal em que o apoio Dinamarquês mostrou resultados importantes. Esta questão de alto perfil da política Dinamarquesa foi traduzida tanto em acções direcionadas quanto em estratégia de integração. A Dinamarca desempenhou o papel de campeão e é possível reivindicar a atribuição Dinamarquesa à integração do meio ambiente em muitos outros sectores e nos municípios. O programa do sector de saúde também mostra resultados mais fortes nas áreas do HI/SIDA, DSSR e género, uma vez que as duas primeiras áreas foram identificadas como foco do programa, e as prioridades do sector focaram-se na saúde reprodutiva das mulheres. Além desse sector, a avaliação não encontrou evidências de acções que contrariem o lento progresso na igualdade do género e a falta de compromisso em muitas instituições de colocar as estratégias do género desenvolvidas na prática. Isso, sem dúvida, teve consequências negativas na redução da pobreza, dado o nível elevado de pobreza das mulheres no país.

A abordagem Dinamarquesa baseada nos Direitos Humanos só é relevante desde 2012. Desde então, tem-se concentrado mais nas questões de prestação de contas e transparência das instituições governamentais, bem como no papel dos detentores de direitos organizados através da sociedade civil. Este desenvolvimento também foi impulsionado pelo contexto de mudança em Moçambique, onde o espaço da sociedade civil reduziu, como resposta à suas reivindicações mais vocais de prestação de contas. À semelhança de outros países da região, o GdM mostrou uma abordagem mais restritiva da sociedade civil e na implementação da legislação das ONGs.¹²⁹

O apoio inicial à sociedade civil focava na implementação da prestação de serviços, onde a OSC desempenhou um papel complementar em vez de monitorar o desempenho dos titulares de deveres. A introdução de componentes de apoio da sociedade civil em vários programas é uma resposta à

¹²⁹ Os defensores dos direitos humanos moçambicanos (HRD) relatam as limitações à liberdade de expressão e o direito à reunião pacífica, bem como assédio e intimidação contra os líderes das OSC e outros defensores dos direitos humanos. Vide civicus.org e a Republica de Moçambique, Submissão conjunta à Revisão Periódica Universal da ONU. 24ª Sessão do Grupo de Trabalho UPR, Civicus e Joint, 22 de junho de 2015.

necessidade de se concentrar mais no lado da demanda e nos aspectos de prestação de contas e transparência. O Estado de Direito e o cumprimento do compromisso dos direitos humanos também foram abordados anteriormente através do apoio a longo prazo ao sector da Justiça, onde a componente das OSC já havia sido introduzida no programa ProJustiça I em 2002. A ABDH deve ser entendida tanto como um objectivo final assim como um processo, o que implica que ambos os objectivos e estratégias do programa devem ser projectados levando em consideração os princípios de participação, responsabilidade, não discriminação e transparência da ABDH. A avaliação conclui que, até agora, a ABDH foi aplicada principalmente formalmente e como objectivo final, em vez de se concentrar nos princípios da ABDH no processo de implementação dos diferentes apoios dos sectores.¹³⁰

5.6 Processo de Saída

O encerramento do programa do país é uma decisão tomada centralmente pelo governo Dinamarquês com base na redução global da AOD Dinamarquesa. Esta decisão não era esperada pelos actores envolvidos em Moçambique, incluindo a ERD, que indicava que a decisão não era informada por uma análise do contexto do país ou pelo progresso da ajuda Dinamarquesa em Moçambique. O embaixador recém-nomeado teve que desenvolver uma estratégia de saída em vez da nova estratégia para o país.

A decisão da saída pegou todos as partes interessadas de Moçambique de surpresa, e todos lamentam esse facto, não porque a continuação do apoio fosse tomada como certa, mas devido ao conhecimento limitado ou à baixa consciência sobre o processo político Dinamarquês relacionado com ajuda ao desenvolvimento e os motivos dessa decisão. O momento crítico actual das relações entre o Governo e doadores, alimenta as especulações sobre a ligação com o escândalo da dívida, como a explicação mais óbvia para a saída. A informação ao governo e à sociedade civil sobre os motivos da saída tem sido necessariamente mais genérica. Isso contribuiu para aumentar as expectativas de que o encerramento do programa é mais uma interrupção da ajuda do que uma retirada completa sem uma perspectiva de retorno à Moçambique. As organizações da sociedade civil expressaram particularmente a sua preocupação com a falta de discussão sobre o processo de saída.

É importante salientar que o processo de saída por si, de um ponto de vista formal, está bem estruturado e foi comunicado aos parceiros. A Embaixada contratou um consultor para facilitar consultas, principalmente com o Governo, e elaborar um plano de saída consistente, com base em consultas. Um documento de programa, com um plano detalhado, matriz de monitoria, estrutura de projecto e orçamento proposto foi projectado e já foi assinado pelo Governo e pela ERD. Assim, o processo de formulação da estratégia de saída foi desenvolvido em coordenação estreita com o GdM e o ERD propôs as possíveis áreas de foco com base nas prioridades que o GdM estabeleceu, dado que nem todos os programas ou processos do sector podem continuar a receber fundos durante o período de encerramento.

Embora o processo esteja configurado para funcionar sem problemas, algumas questões permanecem sem resposta, entre elas a razão de partida de um país ainda enfrentando grandes problemas de desenvolvimento, mas ao mesmo tempo num contexto de boas perspectivas económicas no futuro

¹³⁰ O Country Assessment 2007 da ERD menciona a aplicação do HRBA com foco no acesso a direitos específicos e não aos princípios do HRBA ou como garantir que o processo de implementação seja governado por esses princípios. O modelo de Avaliação de País de 2012 é orientado por questões específicas sobre o HRBA. A ERD respondeu que: "Os elementos do Programa foram geralmente formulados antes da emissão da nota de orientação, no entanto, os quatro princípios já estão amplamente refletidos no programa. No plano geral, a transparência e a responsabilização são o núcleo do diálogo político entre os doadores do GBS (actualmente presidido pela Dinamarca) e o Governo de Moçambique. A participação e a não discriminação são um problema no apoio ao sector da saúde onde as intervenções estão em andamento para apoiar as OSCs na melhoria da igualdade de acesso aos serviços. Além disso, o apoio às CSO está incluído em todos os sectores que abrangem políticas de gerenciamento de recursos naturais, crescimento e emprego, bem como o sector de Justiça. Além disso, o apoio direcionado a organizações especialmente da sociedade civil promove directamente os direitos humanos, e não o apoio à Liga dos Direitos Humanos." Country Assessment, 2012.

próximo, em que um parceiro de longo tempo e confiável provavelmente desempenharia um papel fundamental na contribuição para o progresso do país através da ajuda ao desenvolvimento, bem como da cooperação económica e oportunidades de negócios.

Se este exercício de avaliação ajuda a perceber a contribuição Dinamarquesa para o desenvolvimento de Moçambique, é importante extrair lições não apenas do apoio a longo prazo dado ao país, mas também das condições que justificam a saída de um país. Também é importante comunicar essas lições e os motivos da saída para os parceiros nacionais.

6. Conclusões e perspectivas

6.1 Resultados

A avaliação analisa os últimos 24 anos, com ênfase na última década, de uma parceria que durou mais de quatro décadas. O compromisso a longo prazo da Dinamarca, incluindo os actores não governamentais Dinamarqueses, desempenhou um papel importante no desenvolvimento da sociedade Moçambicana. As partes interessadas consultadas destacaram particularmente o papel dos parceiros Nórdicos e a compreensão aprofundada das necessidades do país, dada a presença e o apoio desde o início da independência.

O compromisso a longo prazo da Dinamarca com Moçambique teve na redução da pobreza e no apoio a um desenvolvimento democrático como pontos de partida para as escolhas que a Dinamarca fez no diálogo com o GdM. A parceria caracterizou-se pela vontade de prestar apoio a muitas das prioridades do GdM, incluindo a prontidão para testar novas modalidades e financiar instituições-chave para a reforma do sector público. Os resultados confirmam que a Dinamarca como doador respondeu às necessidades e algumas das prioridades mais prementes do país durante as diferentes fases do período avaliado. Nos anos que se seguiram ao Acordo de Paz em 1992, o foco foi a reconstrução do país que sofreu imensamente com a guerra civil, com níveis extremos de pobreza e serviços básicos devastados, com apoio a importantes sectores como agricultura, educação, saúde e energia, como escolhas óbvias. Assim a fase de transição se desenvolveu em direção a uma situação mais estável e a primeira estratégia de redução da pobreza foi desenvolvida em 2001, o apoio aos sectores foi orientado pelas prioridades estabelecidas pelo GdM. No entanto, o PARPA I e os documentos seguintes de estratégia foram desenvolvidos em diálogo com os doadores, pelo que se pode afirmar que a análise das prioridades se baseou na interação entre o GdM e os principais parceiros de desenvolvimento. No entanto, em alguns casos, como a opção de apoiar o sector do ambiente, a escolha foi feita pelo MNE em vez de construída a partir de discussões e considerações a nível local sobre as prioridades. Outros actores, como a sociedade civil ou o sector privado, embora consultados formalmente consultados no momento das primeiras estratégias de pobreza, não eram suficientemente vocais e fortes para terem impacto na definição das prioridades nacionais.

Os diferentes programas de apoio sectorial durante o período avaliado contribuíram para resultados concretos de desenvolvimento, como o aumento da electrificação, o acesso à educação e aos serviços de saúde, a melhoria da rede de estradas rurais, bem como a melhoria das capacidades de planificação e elaboração de estratégias em muitas instituições governamentais parceiras. As principais contribuições da cooperação Dinamarquesa podem ser atribuídas a processos relacionados à construção do Estado através da consolidação do sistema de GFP. As reformas nesta área e, em particular, a implantação do e-SISTAFE ao nível local, melhoraram a capacidade do Estado a nível local para prestar serviços. A melhoria da prestação de serviços provavelmente teve seu efeito na redução da pobreza desde 2009 até 2014, de 51,8% para 46,1%. O apoio Dinamarquês ao alinhamento

com os programas e prioridades do GdM é incontestável e parte desses resultados pode ser atribuída a isso.

O foco da Dinamarca foi fortalecer as instituições do Estado e menos o papel dos actores não estatais na construção do estado, embora tenha sido dada mais atenção a esses actores durante a etapa posterior do período avaliado. O forte foco nas instituições governamentais e o alinhamento às políticas governamentais também tiveram as consequências não planeadas de fortalecer ainda mais a elite no poder, em detrimento de outras forças existentes, durante os últimos anos do período avaliado. Este apoio foi fornecido num contexto em que as causas profundas da falta de consolidação e reconciliação democráticas não foram suficientemente abordadas e a distribuição de recursos favoreceu regiões onde a Frelimo tinha um forte apoio popular. A Dinamarca, como muitos dos doadores com ideias, apoiou activamente a luta pela independência e foi parceira do GdM desde a independência em 1975. Olhando para o passado, é possível afirmar que esta parceria de longo prazo, juntamente com o forte compromisso da Agenda de Eficácia da Ajuda da comunidade de doadores, favoreceu a elite. No entanto, na última década de apoio, a Dinamarca começou a prestar maior atenção aos municípios onde a oposição também tinha um forte apoio, e ao papel da sociedade civil como voz para aumentar a prestação de contas dos titulares de deveres e influência dos titulares de direitos sobre a agenda de desenvolvimento.

O apoio fundamental ao sector da justiça e à reforma jurídica é um contributo considerável para o Estado de direito e uma área em que a contribuição Dinamarquesa tem sido altamente significativa. A avaliação conclui, com base em entrevistas com os principais interessados no sector da Justiça e consultas com actores externos, que o aumento do acesso à justiça para as pessoas que vivem na pobreza e parte da melhoria do Estado de Direito observado nos últimos 15-20 anos pode, em grande medida, ser atribuído à parceria Dinamarquesa com as instituições e actores do sector. A escolha de fornecer apoio persistente e abrangente, embora não grande em termos de fundos desembolsados, foi uma escolha estratégica e altamente relevante. Esse apoio também é destacado como um exemplo estratégico inicial, de como a Dinamarca se concentrou em contribuir para a garantia da divisão e separação dos poderes estatais em contraposição ao estado centralizado.

O apoio ao sector do ambiente e a integração das mudanças climáticas nos planos governamentais a todos os níveis reforçaram a perspectiva do desenvolvimento sustentável em políticas e estratégias nacionais. O apoio Dinamarquês também foi importante na produção de conhecimento para alimentar as políticas públicas e o debate público sobre pobreza, governação e desenvolvimento, com financiamento para a unidade de análise e estudos de políticas no Ministério de Planeamento e Desenvolvimento e, eventualmente, do Ministério da Economia e Finanças, o *“think tank”* IESE e o Centro de Integridade Pública. No entanto, a Dinamarca não desenvolveu uma base sólida de informação ou conhecimento para analisar o impacto de seus próprios programas no país, o que limita a possibilidade de uma avaliação mais fortemente evidenciada do seu contributo para a redução da pobreza.

A avaliação conclui que, de um nível geral, o foco do programa nacional da Dinamarca durante o período avaliado foi *relevante* e que a escolha de se concentrar na província de Tete permitiu que a Dinamarca oferecesse um apoio mais holístico que produziu importantes resultados no desenvolvimento da província e na melhoria da prestação de serviços, em particular no sector da saúde, assim como também fortaleceu o desenvolvimento do sector de educação e da qualidade das qualificações dos professores. A vontade de testar novas abordagens e focar nas áreas em que apenas outros poucos doadores estavam preparados para assumir o risco de investir fundos, como o desenvolvimento do SISTAFE, a formação de juizes e procuradores no CFJJ e o apoio institucional

ao SETSAN também provaram ser escolhas muito relevantes, embora numa fase inicial essas escolhas tenham sido mais motivadas pelo compromisso pessoal e convicção do valor para apoiar essas iniciativas, do que uma estratégia deliberada da ERD. No entanto, o apoio ao CEDSIF e ao desenvolvimento do SISTAFE e do sector de Justiça foram logo institucionalizados e integrados nas estratégias de longo prazo da Dinamarca, e a nutrição tornou-se uma área de foco do último programa do sector da saúde.

A avaliação não incluiu uma análise aprofundada *da eficácia ou impacto* dos diferentes apoios sectoriais. Com base em análises anteriores e nas consultas das partes interessadas, todos os programas demonstraram resultados importantes, conforme discutido nos capítulos anteriores e ilustrados na Análise de portfólio (Anexo F), seja ao nível geral do programa e/ou em componentes específicas do programa. O período avaliado caracterizou-se por um menor foco no apoio ao projecto e nas doações especiais de programas e um foco maior na abordagem do sector, coordenação dos doadores, mecanismos de cofinanciamento e apoio directo ao orçamento (que no final do período avaliado dominou o portfólio do país). Portanto, é difícil avaliar a atribuição na maioria dos casos, mas a Dinamarca, como doador de médio porte, definitivamente contribuiu para o progresso positivo nas regiões e nos sectores em que esteve o foco do seu apoio. Da mesma forma, a Dinamarca compartilha a responsabilidade com o GdM e outros doadores envolvidos no progresso lento ou falta de progresso de alguns apoios sectoriais (por exemplo, o ProAgri). A avaliação conclui que o progresso do sector de Justiça e, em particular, a profissionalização e a cobertura nacional das instituições de justiça, a integração da perspectiva ambiental em muitos sectores, a disseminação do e-SISTAFE, a primeira implementação completa do PARMDIC na província de Tete e o progresso dos indicadores de saúde e o desenvolvimento institucional do sector de saúde em Tete, bem como o desenvolvimento das estratégias de meio ambiente e mudança climática e HIV/SIDA, podem ser parcialmente atribuídos à parceria Dinamarquesa com ministérios desses sectores e suas instituições.

No que diz respeito à *eficiência*, as contribuições Dinamarquesas utilizaram sistemas governamentais e canalizaram cada vez mais a ajuda ao desenvolvimento através da Conta Única do Tesouro, CUT, promovendo o uso do e-SISTAFE, harmonizando o financiamento com os sistemas e procedimentos existentes, o que significou menos administração, tanto para os ministérios parceiros quanto para o ERD. A Dinamarca também coordenou a maior parte do seu apoio, particularmente durante a última década do período avaliado, com outros doadores, através da ASA, fundos e mecanismos de doações conjuntas, parcerias delegadas (sendo o principal doador em alguns apoios, por exemplo, o PRODEM e o apoio a municípios e parceiros silenciosos em outros, como a sociedade civil e o programa de responsabilização social AGIR).

A avaliação apresenta uma ampla visão geral de 24 anos de cooperação e de como avaliar os efeitos, a discussão da *sustentabilidade* dos diferentes apoios depende muito de avaliações e revisões anteriores. O portfólio demonstra vários casos em que os novos programas sectoriais ou os novos programas são desenvolvidos com base em apoios anteriores, garantindo pelo menos em teoria a sustentabilidade de alguns dos resultados obtidos e a promoção das melhores práticas. Os programas gerais de apoio a longo prazo e contínuos também permitiram que os processos de mudança se desenvolvessem ao longo do tempo e daí permitindo que as instituições amadureçam e assumam progressivamente a responsabilidade pelo desenvolvimento de planos e estratégias. No entanto, a dependência de especialistas externos tem sido extremamente elevada no caso de Moçambique, devido à taxa excepcionalmente baixa de pessoal com ensino superior. A Dinamarca respondeu à esta situação fornecendo um elevado número de assessores técnicos e outras formas de assistência técnica, que tem sido uma estratégia relevante e necessária para melhorar a profissionalização e o *know-how* das instituições parceiras. Porém, tem sido difícil construir uma abordagem realista de sustentabilidade,

atendendo às amplas necessidades de desenvolvimento de capacidade a nível central, provincial e distrital. Isto também foi algo que várias partes interessadas consultadas levantaram como preocupação. No que diz respeito à cessação da ajuda Dinamarquesa, as partes interessadas perguntaram como melhor podem manter resultados alcançados, particularmente em relação ao desenvolvimento institucional das instituições governamentais apoiadas e como as lições aprendidas com pilotos e apoios estratégicos podem ser integradas em novas fases do programa ou iniciativas em outras províncias e regiões.

6.2 Mais Valia

A Dinamarca respondeu às necessidades e às prioridades mais pontuais do país durante as diferentes fases do período avaliado. A redução da pobreza permaneceu o ponto de partida para as escolhas que a Dinamarca fez no seu diálogo com o GdM e este foi um princípio orientador na maioria dos sectores apoiados pela Dinamarca. No geral, a ERD conseguiu manter-se firme com o compromisso de alinhar o apoio às estratégias do GdM. No entanto, a cessação do apoio à energia, à agricultura e à educação foi feita em sectores prioritários do GdM. No caso do sector da educação, o GdM foi convidado a escolher entre o apoio à educação ou à saúde, e a escolha feita foi continuar a receber o apoio Dinamarquês no sector da saúde. Do mesmo modo, o GdM tem-se empenhado nas prioridades que fazem parte da estratégia de saída actual.

Também houve um esforço bem-sucedido para estabelecer sinergias entre os programas sectoriais, por exemplo, os vínculos entre a agricultura e as estradas rurais para impulsionar a comercialização agrícola e entre o SISTAFE e os sectores apoiados pela Dinamarca, entre eles meio ambiente e saúde a nível provincial. A Dinamarca tem sido um doador previsível em sua preparação para apoiar grandes investimentos em infraestrutura (reabilitação e novas instalações) nos sectores de energia, educação, justiça, saúde e agricultura, e no seu apoio a equipamentos e veículos para o mesmo. Essas áreas foram evitadas pela maioria dos doadores, apesar da fraqueza ainda relativa do estado Moçambicano.

A cooperação Dinamarquesa teve uma forte abordagem sistemática, particularmente durante a última década, com foco nos processos de planificação, desenvolvimento estratégico e gestão financeira. A avaliação considera isso como uma escolha válida e altamente relevante, onde o conhecimento e experiência dinamarquesa combinaram bem com as necessidades das instituições governamentais e a reforma do sector público do GdM. A contribuição para o desenvolvimento institucional dos sectores apoiados foi evidente, embora a sustentabilidade do desenvolvimento das capacidades adquiridas tenha sido questionada por várias partes interessadas, uma vez que era altamente dependente da assistência técnica externa e desafiada pela alta rotatividade de pessoal nas instituições. A abordagem da ampla cobertura da assistência técnica também limitou o alcance do desenvolvimento de habilidades analíticas internas para a análise do progresso dos planos sectoriais e desenvolvimento de estratégias. Esta fraqueza deve ser vista no contexto da falta de pessoal sénior bem treinado e bem equipado nas instituições do Estado durante a maior parte do período avaliado. Uma abordagem diferente do desenvolvimento da capacidade será possível no futuro por causa do aumento do número de funcionários públicos com graus académicos. Este desenvolvimento é, no entanto, recente, e só ocorreu no final do período avaliado.

A Dinamarca também assumiu um risco em apoiar sectores com menos visibilidade ou conhecimento, como GFP e meio ambiente, ou sectores desafiadores onde poucos doadores se mostraram prontos para comprometerem seu apoio, como no caso do sector de Justiça. Esta vontade de assumir riscos e se envolver em fases de desenvolvimento piloto foi considerada uma das características mais relevantes da cooperação Dinamarquesa durante a última década. No caso da

reforma da GFP, seu sucesso proporcionou o pilar para um maior alinhamento da ajuda ao desenvolvimento, quando o país se tornou mais estável e passou da situação de emergência para a fase de consecução de seus objectivos de desenvolvimento. No caso do meio ambiente, o apoio começou na década de 1990 e, eventualmente, devido ao meio ambiente e especialmente aos desafios das mudanças climáticas que enfrentou o país, tornou-se uma área-chave para o desenvolvimento do país. O apoio Dinamarquês influenciou o progresso no sector da Justiça e a existência real de profissionais qualificados em todo o país e o aumento do acesso à justiça para os cidadãos incentivaram outros doadores a investir no sector. No entanto, os desafios ainda são enormes e o sector está subfinanciado.

A descentralização foi um dos pilares da política pós-guerra em Moçambique, porque proporcionou a oportunidade de partilha de poder a nível local. É também um processo que permitiu que a reconciliação acontecesse através da partilha de poder, embora demore muito para que essas iniciativas ganhassem o apoio dos doadores e do GdM, e o processo de descentralização ainda recebe relativamente pouco financiamento. Os municípios são o único domínio onde a alternância de poder ocorreu em Moçambique. O apoio Dinamarquês aos municípios do centro e das regiões do norte, onde alguns são controlados pela oposição, contribuiu para a partilha de poder e, em certa medida, para aliviar as tensões num país propenso a conflitos como Moçambique. Os programas também contribuíram para introduzir uma abordagem de meio ambiente e mudanças climáticas para os desafios que afectam as populações pobres nos municípios alvo. A maior parte do conhecimento técnico sobre questões ambientais, de mudança climática e de gestão de resíduos decorre da assistência técnica e dos conhecimentos trazidos pela ajuda Dinamarquesa.

O modelo de assistência técnica, com base em assessores de longo prazo que trabalham nos sectores, foi avaliado de forma muito positiva por representantes do governo, embora em alguns casos tenha sido considerado de forma mais crítica, como preenchimento de lacunas e não efetivo no desenvolvimento de capacidade sustentável nos sectores. Os assessores financiados pela Dinamarca contribuíram no lançamento de novas abordagens e na implementação de novos métodos e, em alguns casos, foram os únicos conhecimentos técnicos disponíveis que ficaram ao longo do tempo, contribuindo para a continuação dos processos estratégicos e a memória institucional em departamentos com níveis altos de demissões dos funcionários. A abordagem de desenvolvimento de capacidade da assistência técnica concentrou-se na planificação e implementação em grande alcance, abrangendo muitos níveis e unidades, e menos na construção de habilidades profundas e analíticas. As habilidades técnicas são relativamente mais fáceis de desenvolver em conjunto com colegas nacionais, enquanto a capacidade de analisar e pensar fora do pensamento convencional para encontrar soluções alternativas exigiria outra abordagem por parte dos serviços de assessoria. A sustentabilidade da assistência técnica, conforme observado acima, é contestada por muitos entrevistados e os avaliadores concluem que, apesar de a assistência técnica ter contribuído para mudanças relevantes e fundamentais em muitos sectores, falta uma análise mais aprofundada sobre como usar melhor esta modalidade e aprender com as experiências dos diferentes assessores.

A Dinamarca provou ser um forte defensor e que está comprometido com a coordenação dos doadores e o alinhamento com os programas governamentais e os sistemas nacionais, que venceu o teste de momentos críticos, quando a Dinamarca abandonou o ADO ou reagiu fortemente à crise da dívida. No entanto, o foco no alinhamento e no apoio bilateral ao GdM também significou que a prioridade foi do lado da oferta e que a Dinamarca como doador tem sido menos visível no apoio ao lado da demanda da construção de um Estado responsável e transparente, e promoção de processos participativos de desenvolvimento.

6.3 Lições Aprendidas

Há muitas lições aprendidas a extrair dos programas específicos do sector e dos processos de desenvolvimento e encerramento desses programas, mas esse não é o foco desta avaliação. Algumas questões específicas dos sectores e das modalidades de ajuda já foram levantadas acima. As lições aprendidas em foco aqui estão na eficácia e alinhamento da ajuda, no processo de saída e nos processos de avaliação e aprendizagem.

O alinhamento tem sido muito importante para aumentar a apropriação dos programas governamentais e responder às necessidades nacionais à medida que foram surgindo. Neste sentido, a implementação coerente em Moçambique da agenda da Eficácia da Ajuda desempenhou o papel pretendido. A Dinamarca contribuiu para a construção do Estado e alinhou efectivamente as suas modalidades de apoio em conformidade. O princípio da harmonização aos sistemas governamentais e uma maior coordenação entre os doadores também foi posto em prática com a Dinamarca. No entanto, a construção e o desenvolvimento do Estado representam desafios que exigem um pensamento crítico para desvendar e abordar os problemas estruturais que podem dificultar a consecução dos objectivos definidos. Neste caso, o princípio do alinhamento da agenda da Eficácia da Ajuda e a discussão da apropriação devem ser sistematicamente confrontados com os valores fundamentais que sustentam a cooperação para o desenvolvimento, apresentado exigências às estratégias de desenvolvimento e às políticas governamentais para que sejam baseadas em processos participativos e inclusivos reais, que incluem discussões aprofundadas tanto do lado da oferta como da demanda da construção do Estado e do desenvolvimento democrático. Este tem sido um desafio para a agenda de Eficácia da Ajuda em geral. No caso de Moçambique, ao contrário da construção do Estado, o desenvolvimento de uma cultura democrática com instituições independentes, imprensa livre e uma sociedade civil vibrante, poderá ter recebido pouca atenção no processo. Embora a restauração de funções de Estado num país pós-conflito como Moçambique tenha sido de importância incontestável, à medida que essas funções foram restabelecidas, mais atenção deveria ter sido dedicada aos pesos e contrapeso dentro do Estado e aos actores e processos não estatais. Como alguns doadores consultados destacaram, esta lição não é apenas para a Dinamarca, mas também para outros doadores. Moçambique tem sido uma amostra, na região e em outros lugares, do dilema que muitas organizações da sociedade civil expressaram como uma preocupação quando a Agenda de Paris foi lançada em 2005: Se as estratégias de desenvolvimento em um país foram desenvolvidas de forma não suficientemente participativa e inclusiva e por um governo com oposição limitada ou mesmo apoio popular limitado (ou, nesse caso, num país autocrático ou menos democrático), pode ser o alinhamento às políticas governamentais um passo em direcção à apropriação local? Se os decisores não colocam como sua preocupação primordial o desenvolvimento democrático e baseado em direitos e se o crescimento económico não beneficia as pessoas que vivem na pobreza, mas aumenta o fosso social entre as elites privilegiadas e as comunidades pobres, o que então o alinhamento significa? Essas preocupações levantadas pelos actores da sociedade civil são, na opinião da equipa de avaliação, ainda muito válidas.

A agenda da Eficácia da Ajuda é actualmente contestada por muitos dos actores de desenvolvimento que, até recentemente, eram seus defensores mais fortes, e há muitas lições a serem aprendidas com a abordagem de construção de instituições governamentais fortes em países com déficit democrático. Alguns doadores optaram, assim como a Dinamarca, em aumentar seu apoio a actores não estatais, para contrabalançar esse efeito negativo. No entanto, o foco crescente na sociedade civil ocorre num contexto global de crescente redução do para a sociedade civil, das liberdades e segurança dos cidadãos, com legislação de ONG mais restritivas e restrições às liberdades de expressão e associação em muitos países, incluindo Moçambique. Este espaço em processo de encolhimento também se manifesta num aumento do número de ameaças e ataques contra jornalistas e defensores dos direitos

humanos (particularmente em relação às questões da indústria extrativa e à defesa dos recursos naturais).¹³¹

Perspectivas para a futura cooperação para o desenvolvimento

O processo de apoio à construção do Estado deve ser abordado de forma abrangente, combinando a construção do estado e a emancipação da sociedade, com base em relações de poder e análise de conflitos. As políticas de alinhamento precisam ser problematizadas e revisadas a partir de uma perspectiva baseada em direitos e em diálogo com actores estatais e não estatais e submetidas ao teste de adequação aos valores fundamentais da cooperação, bem como assegurar que as estratégias do país e suas prioridades foram desenvolvidas de forma inclusiva e participativa com todos os actores-chave da sociedade.

O foco da cooperação bilateral entre a Dinamarca e Moçambique foi o fortalecimento das instituições de Estado. Dentro desse foco, a Dinamarca e outros doadores com ideias iguais abordaram questões de governação em seu diálogo com o GdM. Durante os últimos anos do período avaliado, o apoio Dinamarquês à participação de titulares de direitos, aos direitos da sociedade civil e demandas de prestação de contas aumentou. Embora as iniciativas da sociedade civil tenham sido apoiadas ao longo do período avaliado, a sociedade civil Moçambicana só nos últimos anos desenvolveu suas capacidades para influenciar as políticas governamentais e monitorar o desempenho das instituições do Estado. No entanto, a sociedade civil continua a lutar contra a fragmentação, os desafios institucionais e a falta de financiamento para o trabalho de advocacia. A discussão do alinhamento da assistência ao desenvolvimento em países com uma sociedade civil fraca e fragmentada precisa continuar e há lições a serem aprendidas com a experiência Moçambicana. Embora o restabelecimento das funções do Estado em um país pós-conflito, como Moçambique, tenha sido uma questão de inegável importância, à medida que essas funções foram restauradas, mais atenção poderia ter sido dedicada ao desenvolvimento das capacidades da sociedade civil e de outros actores não estatais. Encontrar o equilíbrio certo entre as capacidades e construção do Estado, ao mesmo tempo, apoiar uma sociedade civil vibrante e diversificada, é uma discussão importante também para o futuro dos esforços de desenvolvimento Dinamarqueses.

A Dinamarca investiu 40 anos de cooperação para o desenvolvimento em Moçambique e contribuiu para a construção do Estado de um país frágil que agora transita para um país que pode estar prestes a libertar o seu potencial de desenvolvimento, com as descobertas de recursos naturais. Ainda há desafios de governação e capacidade para garantir que os recursos naturais possam impulsionar o desenvolvimento. Há também oportunidades para uma outra fase de cooperação com um país preparado para a transição de um país de baixa renda para um país de renda média que podem ser perdidas. A decisão de saída parece ser separada da dinâmica nacional e uma visão prospectiva da cooperação. O processo de saída foi bem comunicado e planeado. No entanto, não foi bem explicado e isso alimenta a especulação sobre os motivos, bem como as expectativas de que essa decisão possa ser revertida. No futuro, as decisões sobre saída não só devem ser bem comunicadas, mas também bem explicadas. Há lições para ambos os lados. Para a Dinamarca, é importante ao nível da ERD se comunicar e incluir no diálogo político com o governo parceiro e outros actores-chave da sociedade, as implicações da política nacional Dinamarquesa na cooperação para o desenvolvimento. Do lado do governo, deve haver uma demanda de reciprocidade no diálogo político. Em outras palavras, se os parceiros de desenvolvimento e o governo estiverem envolvidos no diálogo político, este diálogo deve ser bidirecional, o que significa que deve discutir questões políticas de ambos os lados. Isso contribuiria

¹³¹ Vide, por exemplo, defensores dos direitos humanos sob ameaça - Um espaço reduzido para a sociedade civil, Amnistia Internacional, 2017 e espaço cívico ameaçado nos países da iniciativa de transparência das indústrias extractivas, Civicus agosto de 2017.

para construir uma visão de longo prazo e consistente da parceria, fundamentada no conhecimento sólido do contexto de ambas as partes. Isso é algo que deve ser considerado no diálogo com o parceiro bilateral através de um acordo entre a Dinamarca e os países parceiros priorizados.

Finalmente, este processo de avaliação foi dificultado pela ausência de análises e avaliações sumativas em vários dos programas de apoio sectorial, incluindo sectores que tiveram apoio abrangendo longos períodos contínuos.¹³² O MNE e a ERD identificaram vários dos processos de mudança mais interessantes durante o início da avaliação, e não há dúvida de que existe uma grande conscientização e conhecimento sobre esse apoio entre os actuais e antigos membros-chave do MNE e da ERD. No entanto, uma análise aprofundada dos efeitos e lições aprendidas com o apoio Dinamarquês aos diferentes programas sectoriais não está suficientemente documentada. Existem avaliações anuais feitas pela ERD e, na maioria dos casos, as fases do programa foram documentadas por relatórios finais e há avaliações sectoriais ordenadas por ministérios relevantes, outros doadores e diferentes grupos de doadores. Embora esses documentos todos sejam valiosas contribuições para a aprendizagem, os avaliadores acham que a extensão e profundidade da avaliação das experiências e contribuições do apoio Dinamarquês ainda é fraca. Isso também é ilustrado em outro nível na ênfase dada na planificação e estratégia nos diferentes programas de apoio sectorial, enquanto ao mesmo tempo falta um foco na monitorar da implementação e dos resultados desses mesmos programas. Uma abordagem avaliativa e de aprendizagem mais articulada do papel da Dinamarca e a sua mais-valia como parceiro seria uma boa contribuição à reflexão sobre a cooperação de desenvolvimento presente e futura.

Esta avaliação é uma das várias avaliações de programas nacionais que estão sendo encerrados. Ao analisar os resultados das avaliações, o Ministério dos Negócios Estrangeiros Dinamarquês poderia aproveitar esta oportunidade para discutir como as reflexões das avaliações finais poderiam ser melhor incorporadas em novos programas de apoio sectorial.

¹³² Em alguns casos, os avaliadores não tiveram acesso aos relatórios de conclusão do projecto / programa.